
Collection des **rapports officiels**

**Préface de Michel Rocard,
Premier ministre**

Livre blanc sur les retraites

Coll. MichelRocard.org

La **documentation** Française



Coll. MichelRocard.org

**Préface de Michel Rocard,
Premier ministre**

Livre blanc sur les retraites

***Garantir dans l'équité
les retraites de demain***

Rapport officiel

© La **documentation**
Française

ISBN 2-11-002560-3
ISSN 0981-3764
Paris, 1991

Ce document est l'aboutissement d'un travail technique interministériel coordonné par le Commissariat général du Plan (service des Affaires sociales) auquel ont participé :

le ministère des Affaires sociales et de la Solidarité : direction de la Sécurité sociale (sous-direction de l'assurance-vieillesse et division des études économiques et statistiques) ;

le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget : direction du Budget et direction de la Prévision ;

le ministère de la Fonction publique : direction générale de la Fonction publique ;

le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle : délégation à l'emploi.

Les projections financières à l'horizon 2010 des principaux régimes de retraites ont été élaborées par les gestionnaires de ces régimes.

Les projections à l'horizon 2040 ont été réalisées à l'aide de la maquette MARGARET conçue par la Direction de la Prévision.

Sommaire

Préface du Premier ministre	9
Chapitre 1	
Constat : les retraites en France	21
La diversité historique des régimes de retraite	23
<i>Historique des régimes de retraite : une généralisation sans unification</i>	24
Le secteur public	24
Les salariés du secteur privé	25
Les non-salariés	28
<i>Les différences entre régimes : des différences des droits mais aussi d'effort contributif</i>	29
Les différences d'effort contributif	29
Les différences de droits	31
<i>La recherche d'une meilleure solidarité entre les régimes</i>	39
La création d'un minimum de ressources accordé par tous les régimes de façon égale	39
L'harmonisation des règles des régimes	39
La marche vers l'unité par la résorption des petits régimes spéciaux	40
La solidarité financière entre régimes	40
Les conditions de montée en charge des régimes de retraite depuis 1945	43
<i>Les ressources des régimes de retraite : une croissance rapide due à un contexte socio-démographique et économique longtemps favorable</i>	43
Le contexte socio-démographique a permis une augmentation rapide du nombre des cotisants	43
Le contexte économique, celui de la croissance des trente glorieuses, s'est caractérisé par des gains élevés de pouvoir d'achat des salaires et des revenus d'activité, rendant ainsi supportable la progression des cotisations	45

A partir de la décennie 1970, les facteurs favorables concernant tant les dépenses que les ressources des régimes de retraite tendent à s'estomper 46

Les dépenses des régimes de retraite : une amélioration continue de la législation dont bénéficient des retraités de plus en plus nombreux 48

Des droits plus élevés 48

Des retraités plus nombreux 51

La situation actuelle des retraités 54

Le niveau des retraites 54

Le niveau moyen 54

Les écarts 58

Le minimum vieillesse : deux fois moins de bénéficiaires qu'il y a trente ans 60

Les ressources des retraités et leur niveau de vie 63

Deux éclairages complémentaires : le patrimoine et les avantages accordés aux personnes âgées 67

Chapitre 2

Les perspectives à moyen et long terme 71

Le contexte socio-démographique et économique à moyen et long terme : incidence sur les paramètres des régimes de retraite 74

Le contexte socio-démographique : population totale, taux d'activité, chômage 75

La démographie 75

Les taux d'activité 77

La réduction du chômage 81

Synthèse : quelle évolution du ratio cotisants/retraités d'ici l'an 2040 83

Les perspectives économiques : croissance, productivité, emploi et salaires 90

Dans les hypothèses les plus favorables, l'effectif des cotisants ne serait plus que légèrement croissant après 2005 90

A long terme, la productivité du travail devrait croître à un rythme modéré 91

Perspectives financières des régimes de retraite 93

La projection à l'horizon 2040 pour l'ensemble des régimes 94

Les projections financières des régimes de retraite à l'horizon 2010 97

La démographie des régimes 97

Les charges de prestation des régimes 101

Les besoins de financement 105

Les conséquences économiques et sociales d'une évolution non maîtrisée des dépenses des régimes de retraite et d'une dérive des prélèvements sociaux 107

La déformation du partage du revenu entre actifs et retraités serait accentuée 107

L'équité entre les générations ne serait plus assurée 109

Des déséquilibres économiques importants risqueraient d'apparaître 109

Les dangers associés à une montée des prélèvements sociaux 110

Les conséquences d'une croissance rapide des pensions sur les comportements individuels d'épargne et d'offre de travail 110

Chapitre 3

Les réformes entreprises à l'étranger 113

Un problème commun à l'ensemble des pays étrangers 116

Les réformes engagées à l'étranger 117

La République Fédérale d'Allemagne 117

Le champ de la réforme : le système légal d'assurance vieillesse 117

Les principales mesures et leur évaluation 118

Quelques mesures sociales d'accompagnement 120

Les événements de 1989 et de 1990 (migrations et unification) en Allemagne ne remettent pas en cause la réforme 120

<i>Les USA</i>	120
<i>Le Japon</i>	122
Les évolutions démographiques	122
La réforme	122
<i>La Grande-Bretagne</i>	124
Les enseignements des expériences étrangères	125
 Chapitre 4	
Garantir dans l'équité les retraites de demain	127
 Substituer la capitalisation aux systèmes par répartition	131
<i>Des logiques différentes de constitution des droits</i>	131
<i>Des garanties toujours virtuelles</i>	132
<i>Les conséquences inacceptables de la substitution en termes d'équité</i>	134
 Transformer en profondeur l'organisation du système actuel	135
<i>La pension universelle</i>	135
<i>La dissociation du « contributif » et du « non contributif »</i>	137
<i>Le passage des régimes en annuités en régimes en points</i>	139
<i>La réforme de la compensation financière entre régimes</i>	141
 Aménager les régimes par répartition	143
<i>L'équité au sein d'une même génération</i>	143
Les conditions de départ en retraite	144
Le calcul de la pension	150
<i>L'équité entre actifs et retraités</i>	153
La revalorisation des pensions en fonction de l'évolution du salaire moyen va au-delà de la parité entre actifs et retraités	154

La revalorisation des pensions en fonction de l'évolution d'un salaire net « hors effet de structure » se heurterait à des problèmes de mise en œuvre difficilement surmontables.	155
La revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix garantit le pouvoir d'achat des retraités	155
<i>Les variantes d'adaptation possibles</i>	157
Quelles politiques d'accompagnement ?	163
<i>Les mesures d'accompagnement social</i>	163
Faire face à la dépendance des personnes âgées	163
Poursuivre la réduction des inégalités aux âges élevés	164
Favoriser l'insertion sociale des personnes retraitées	164
<i>Les mesures d'accompagnement économique</i>	165
Le développement de l'épargne longue	165
Une meilleure intégration des salariés âgés dans l'entreprise	166
<i>Les mesures d'accompagnement institutionnel</i>	167
La clarification des comptes des régimes spéciaux	167
L'observation continue de la situation et des perspectives du système de retraites	168
Annexes	169

Coll. Michel Rocard.org

Préface

Fidèle au rendez-vous pris, j'engage avec vous le débat sur l'avenir des retraites.

L'enjeu est considérable : maintenir l'acquis au profit des générations futures dépend, au-delà de la démographie et de l'économie, de notre capacité à actualiser le pacte de solidarité qui lie les générations entre elles.

Nos systèmes de retraite ont réussi. Les missions qui leur avaient été assignées en 1944 par le Conseil National de la Résistance ont été pour l'essentiel atteintes. Aujourd'hui, les Français vivent mieux et plus longtemps et ils sont tous concernés à un titre ou à un autre par un régime obligatoire d'assurance vieillesse. Aujourd'hui, heureusement, la plupart des personnes âgées ne souffrent plus de la grande pauvreté. Aujourd'hui, enfin, le niveau de vie des nouveaux retraités tend à rejoindre celui des actifs. Ils peuvent ainsi plus que par le passé prendre dans notre vie sociale la place qui leur revient légitimement.

Tout cela n'est que justice à l'égard des générations qui, par leur travail, ont puissamment contribué à la prospérité du pays.

Maintenir ces acquis collectifs, poursuivre le mouvement de réduction des inégalités qui touchent les plus âgés de nos concitoyens, tout particulièrement les veuves, tels sont les premiers buts que je m'assigne.

Nous avons également vis-à-vis des générations futures un devoir de lucidité et un impératif de solidarité. Nous leur devons des choix pour garantir leur avenir.

C'est ainsi que nous resterons fidèles aux principes fondateurs de notre sécurité sociale.

Les retraites servies ne sont pas en cause et les droits acquis par les retraités d'aujourd'hui ne seront pas remis en question. Il s'agit de préparer l'avenir des jeunes générations pour que notre société, demain, continue de reconnaître à ses anciens la place et le niveau de vie qui leur revient.

Le débat qui s'ouvre avec ce Livre blanc s'adresse donc d'abord à nos concitoyens actifs. Ils auront à choisir diverses modalités d'évolution d'un système qui ne peut être laissé à lui-même.

Vos lettres, les interventions de vos élus, l'opinion directe que vous exprimez, tout contribue à manifester simultanément votre attachement à notre système de retraite actuel et votre conviction que sans une réforme, sans de nouveaux efforts, il n'y aura pas d'avenir pleinement assuré de notre système de répartition. Lui seul, en effet, permet la solidarité entre les générations, les cotisations versées par les actifs servant à payer les retraites des anciens travailleurs.

Je comprends votre exigence de clarté et votre hostilité à des « bricolages » qui n'assureraient pas l'avenir et sacrifieraient une génération qui aurait à payer deux fois : pour les retraites actuelles comme cotisant, pour ses propres retraites futures par l'épargne individuelle. Cette perspective doit être conjurée.

J'entends apporter de véritables réponses à ces interrogations et à cette attente diffuse.

Ce Livre blanc propose des perspectives chiffrées pour tous les régimes de vieillesse, il distingue scrupuleusement les données, les hypothèses raisonnées et les projections. Il dessine deux horizons : l'un aux marges d'incertitude faible vers 2010, l'autre sans doute plus aléatoire, mais fondé aussi sur des tendances démographiques largement irréversibles vers 2040. Son ambition est de rechercher l'accord sur les données, sur les termes du débat afin que tout un chacun, en fonction de ses valeurs et de ses options politiques, puisse émettre des propositions et participer à la discussion.

Une démocratie comme la nôtre doit être capable de débattre à temps de ces problèmes et d'en traiter sereinement.

Aussi, une mission sera chargée d'animer ce débat, que j'espère le plus vivant et le plus ouvert possible. J'en attends une meilleure compréhension par tous des données et des enjeux, j'en espère une appréciation plus juste de la condition présente du retraité, j'en souhaite une explication des positions des uns et des autres. Ce sera pour les acteurs sociaux, les responsables syndicaux

et professionnels, l'occasion de mettre en face de chacune de leurs propositions un chiffrage, un calendrier d'application, un mode de financement. La mission pourra alors rendre compte publiquement. Les évolutions possibles seront concertées, l'accord entre les parties recherché, après quoi le Parlement et le Gouvernement prendront leurs responsabilités.

Je ne préjuge pas du résultat de ce débat. Dans la présentation sommaire de la question des retraites que je voudrais esquisser ici, je m'en tiendrai à la règle que je me suis fixé : privilégier les données et expliciter les termes des choix.

* *
*

Un système de retraites est un ensemble d'obligations réciproques entre générations et professions. C'est un mécanisme d'assurance sociale qui, dans tous les pays développés, comporte sous des formes et dans des proportions variables un étage de base public et universel, un étage professionnel et un étage facultatif collectif ou individuel.

Le système français s'est historiquement formé sur le principe de la répartition. Il comporte une assurance vieillesse de base généralisée gérée par une pluralité de régimes et des régimes complémentaires obligatoires institués à l'initiative des partenaires sociaux. Dans un tel système, les cotisations des actifs sont immédiatement utilisées pour financer les pensions des retraités. Depuis quelques années, on constate en outre un effort individuel d'épargne.

J'observe que reconnaître à tous les Français le droit à une retraite n'a pas suffi pendant longtemps à assurer à chacun une pension décente. Ce n'est somme toute que depuis environ vingt-cinq années qu'une amélioration réelle de la condition des retraités a été mise en œuvre. Le contexte des « trente glorieuses », avec la croissance, une population rajeunie, a permis cette évolution qui s'est malgré tout poursuivie dans les années de crise : c'est ainsi que l'âge de la retraite a été abaissé à 60 ans en 1982.

Des cotisants plus nombreux et mieux rémunérés ont permis durant quatre décennies d'attribuer à des retraités plus nombreux des pensions plus élevées. Les transferts sociaux en faveur des retraités ont atteint, en 1990, 12 % du produit intérieur brut. Au-delà de la diversité des situations et des inégalités qui subsistent, notre société a mis fin à l'insécurité des vieux jours qui planait sur nos anciens.

De cette histoire, je retiens trois enseignements.

Si l'œuvre de généralisation entamée à la Libération vient à peine de s'achever, la vigueur des particularismes professionnels a mis en échec la grande ambition d'une sécurité sociale unique. Il reste que toute la population active

bénéficie aujourd'hui d'une couverture à titre obligatoire dans le cadre soit du régime général, soit de régimes spéciaux, soit de régimes propres à telle ou telle catégorie sociale. Par rapport à l'avant-guerre, le progrès est considérable.

Les différences qui subsistent entre les pensions des salariés et des non-salariés s'expliquent notamment parce que ces derniers ont fait le choix de solidarités professionnelles moins étendues. Les écarts entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé portent pour leur part moins sur le niveau des pensions que sur les conditions d'âge et les avantages annexes parfois plus favorables dans le secteur public.

Si le projet d'un système unique, uniforme n'est plus le nôtre depuis quelques décennies, nous n'avons pas renoncé à l'idée et à la pratique d'une solidarité entre les différents régimes de retraites. Leur diversité a rendu indispensable la création d'un minimum de ressources accordé de façon égale par tous les régimes, ainsi que la mise en place de mécanismes de solidarités financières au bénéfice des régimes pénalisés par l'évolution sociale et démographique de leurs effectifs.

* *
*

Considérons à présent les problèmes tels qu'ils se posent.

Au cours des 50 prochaines années, le vieillissement de la population est inéluctable. Que le taux de fécondité actuel soit maintenu ou même qu'il rejoigne le niveau qui assure le renouvellement des générations, la part des personnes âgées de plus de 60 ans sera multipliée par environ 1,5 et la proportion des plus de 70 ans d'environ par 2 au cours du prochain demi-siècle.

Même avec des hypothèses économiques favorables au plein emploi, les régimes de retraite connaîtront des problèmes de financement avec, à partir de 2005, l'arrivée massive à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre. Là où on avait trois cotisants pour un retraité en 1970, on n'en comptera plus que 1,9 en 2010 et 1,7 en 2040 dans les circonstances les plus favorables, 1,3 dans le cas contraire. J'espère que vous me pardonnez ces moyennes statistiques, mais elles éclairent le débat.

Certains contesteront sans doute la fragilité relative de ces projections. Quel sens y a-t-il à faire des prévisions à si longue échéance ? Lorsqu'on n'a prévu, par exemple, ni le premier, ni le second choc pétrolier, ni les chocs monétaires à répétition, peut-on faire raisonnablement des hypothèses sur l'évolution de l'économie à l'horizon d'un demi-siècle ?

Pourtant, ces projections permettent de prendre la mesure des défis qui nous sont opposés, de cerner les principales évolutions, d'évaluer les marges de manœuvres disponibles.

Au risque d'ennuyer avec une matière ardue — mais c'est la condition du débat éclairé — j'ajouterai ceci : avec un retour au plein emploi, une croissance des effectifs de cotisants légèrement supérieure à 0,5 % par an, une progression annuelle de 2 % du pouvoir d'achat des actifs, on aboutit dans le cadre législatif actuel à un besoin de financement proche de 300 milliards de francs en 2010 pour l'ensemble des régimes de salariés et de non-salariés.

Cela reviendrait à faire passer le taux moyen de cotisation sur les salaires, tous régimes confondus, de 18,9 % aujourd'hui à 25 % en 2010. Si on jette un regard plus loin encore jusqu'en 2040, on obtient des chiffres plus fragiles mais encore plus impressionnants : le taux de cotisation moyen pourrait alors atteindre 35 %, voire plus avec des hypothèses démographiques et économiques moins favorables. Au vu de ces chiffres, ma conclusion est claire : le scénario que je viens d'esquisser est celui de l'inacceptable.

J'admets volontiers que les projections au-delà de 2010 sont bâties sur des paramètres économiques qui nous échappent. Mais il ne faut pas attendre de miracle et surestimer les marges de manœuvre susceptibles d'être dégagées par la croissance et les gains de productivité.

En revanche, 2010 c'est demain et c'est déjà joué. On peut contester les prévisions faites, c'est la règle du jeu. Encore faut-il expliquer comment on fera plus de croissance, comment on améliorera le niveau d'activité de la population à partir de 50 ans, quel impact cette évolution aurait sur le chômage des jeunes, surtout comment du jour au lendemain nous pourrions brutalement inverser le cours de notre démographie.

* *
*

Nous ne sommes pas les seuls à connaître ces phénomènes, toutes les sociétés occidentales connaissent les mêmes types de problèmes. Aussi, dans notre effort pour trouver des solutions, nous pouvons réfléchir un instant sur quelques exemples étrangers.

Les situations de départ sont certes différentes, tout comme les principes qui fondent les systèmes de retraite. Mais la plupart de nos voisins ont déjà commencé à adapter leurs systèmes, et il faut bien constater que les différences dans les solutions s'accroissent.

En Grande-Bretagne, le régime vieillesse constitue un filet de sécurité ultime pour personnes âgées démunies, l'essentiel des revenus des retraités devant venir de plans de capitalisation collectifs ou individuels qui demandent d'accumuler d'abord des revenus pour pouvoir servir des retraites. La gestion collective publique est a priori suspectée et seules les décisions professionnelles ou individuelles sont considérées comme légitimes. Dès lors, toute la philosophie de la réforme mise en œuvre en 1986 dans le pays vise à décourager au maximum les entreprises d'adhérer au régime public de sécurité sociale par

répartition au profit de régimes de retraite d'entreprises gérés par capitalisation. On incite, donc, autant les entreprises que les personnes physiques à quitter le système public.

En Allemagne, après deux années de débat et de concertation, le système légal d'assurance vieillesse par répartition s'est fixé pour objectif de réduire de 3 points à l'horizon 2010 le taux des cotisations retraite. Pour ce faire, des économies sont réalisées par l'adaptation du mode de revalorisation des pensions, le recul progressif de l'âge de la retraite et des conditions de validation plus strictes. Au-delà de ces économies, le besoin de financement du régime est pris en charge par le budget fédéral et donc par l'impôt. L'exemple allemand a le mérite de montrer qu'on peut traiter un problème très à l'avance et lui trouver une solution assumée par l'ensemble des partenaires sociaux.

Les Etats-Unis, pour faire face au choc de 2010, programment dès aujourd'hui le recul de l'âge de la retraite, remettent en cause les avantages acquis et s'orientent vers une conception de la retraite plus proche du revenu minimum que de la parité avec le revenu d'activité. Depuis la réforme de 1982, les prestations ont été réduites pour ceux qui peuvent prétendre à un cumul de retraites, la clause d'indexation sur les prix, trop avantageuse au regard des possibilités de financement, a été révisée. Des cotisations supplémentaires ont été décidées et affectées à un fonds de réserve, l'âge de la retraite a été reculé (jusqu'à 67 ans en 2027 pour les Américains nés en 1960). Des primes sont versées pour ceux qui restent en activité après l'âge légal de la retraite.

Le cas du Japon est par trop différent de la réalité française pour qu'il faille s'y arrêter trop longtemps. Pourtant, dans un univers de compétition global des systèmes économiques et sociaux, l'expérience d'un pays, confronté de surcroît à un vieillissement rapide de sa population, ne peut nous laisser indifférents. Le Japon, en effet, mettra seulement 25 ans pour doubler l'effectif de sa population âgée de plus de 65 ans là où il a fallu 130 ans à la France. On a procédé dans ce pays à une réforme radicale en unifiant le régime de base, en allongeant la durée de cotisation requise pour obtenir une retraite à taux plein, en créant des réserves pour les retraites futures et en planifiant le recul de l'âge de la retraite. Conscient toutefois de la minceur des pensions de base servies, le Gouvernement japonais encourage les petites et moyennes entreprises à recruter des salariés âgés de 60-65 ans et incite à la poursuite d'une activité à temps partiel après la retraite.

Au total, force est de constater que les divergences entre les systèmes s'accusent face à des données démographiques et sociales comparables.

Gardons trois leçons essentielles de ces exemples étrangers : d'abord, les adaptations ont été préparées longtemps à l'avance et le consensus recherché a souvent été atteint ; ensuite, les leviers de ces réformes ont été trouvés dans une combinaison d'instruments et l'ensemble des régimes de retraite sont concernés ; et, enfin, les calendriers d'application s'étendent sur plusieurs décennies.

* *
*

Les défis qui nous sont opposés peuvent être résolus. Des solutions existent, des choix s'offrent à la société française.

L'un des intérêts majeurs du débat public sera de permettre de prendre le temps de la réflexion, de la mise en cohérence des propositions et de l'acceptation honnête des conséquences des choix proclamés. En cette matière, j'espère que nous éviterons toute démagogie.

Pour ma part, avant d'envisager les avenir possibles, je crois sage de fixer trois principes.

Nous devons respecter l'équité entre les générations, celle des grands-parents qui sont aujourd'hui en retraite, celle des parents qui le seront au début du siècle prochain, et celle de nos enfants qui, au-delà de 2010, auront alors à payer les retraites de leurs parents.

Nous devons satisfaire l'équité au sein de chaque génération, nos régimes actuels n'assurant pas toujours les solidarités espérées.

Nous devons évidemment assurer la maîtrise financière des régimes de retraite pour en garantir la pérennité.

De nombreuses idées ont jusqu'à présent été émises venant d'horizons politiques divers, traduisant des objectifs, des choix et des perspectives différents : pour l'essentiel, le passage à la capitalisation, la transformation en profondeur du régime actuel, l'aménagement progressif des régimes de répartition.

Ces diverses solutions doivent être soumises au débat public. Une bonne méthode est de dessiner, selon des hypothèses contrastées, les grandes évolutions possibles. Leur comparaison peut permettre de préciser les choix et valeurs. Pour sortir du débat des mots, rien ne vaut, en effet, de voir quelles sont les conséquences des choix affichés. Les scénarios que détaille le Livre blanc ne sont pas évidemment des solutions préétablies « prêtes à l'emploi », ils sont des guides pour le débat démocratique qui s'engage. Celui-ci pourra en modifier les termes, faire peut-être émerger de nouvelles solutions sur lesquelles pourrait se fonder le consensus nécessaire.

Je n'entends évidemment pas trancher maintenant. J'ai indiqué mes valeurs, l'équité entre les générations, la justice au sein de chaque génération, la sécurité. Elles nous indiquent seulement le chemin et donnent de solides critères de jugement.

Je dirai simplement que j'écarte ce qui serait un scénario de l'irresponsabilité. Ne rien faire aujourd'hui conduirait à terme à la condamnation de la répartition et à la rupture des solidarités essentielles. Ne rien faire conduirait à subir une augmentation inéluctable des prélèvements sociaux à la charge des ménages et des entreprises, réduisant en même temps le pouvoir d'achat espéré par les actifs, pesant sur la capacité d'épargne des ménages et des entreprises, mettant finalement en péril la compétitivité de l'économie et aggravant le chômage.

Pour traiter sérieusement l'avenir des régimes de retraite, nous devons avant tout veiller à ce que l'assise économique de notre pacte social ne soit pas altérée. Nous le devons aux générations futures, aux enfants des retraités d'aujourd'hui qui prendront leur retraite au début du siècle prochain.

Je le dis donc avec une tranquille assurance, ceux qui, pour des gains politiques à courte vue, croiraient flatter l'opinion en niant le problème, programmeront sûrement une guerre des générations.

Je ne crois pas non plus qu'une réforme radicale du système actuel puisse être envisagée. La substitution, même progressive, de la capitalisation à la répartition qui est évoquée ici ou là ne correspond pas aux principes d'équité sociale ; elle amènerait, en outre, beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages.

En effet, un régime de répartition repose sur la force du lien social qui lie les générations puisque les cotisations des actifs sont immédiatement utilisées pour financer les retraites. La capitalisation, quant à elle, repose sur la capacité individuelle ou collective à réaliser un effort d'épargne volontaire sur une durée de vie et sur l'aptitude des marchés financiers à maintenir ou à accroître, de manière certaine, la valeur des actifs ainsi accumulés.

Substituer la capitalisation à la répartition se traduirait pour les actifs d'aujourd'hui par une double contribution, d'une part pour honorer les retraites actuelles, d'autre part pour se constituer des droits propres à une retraite par capitalisation. Plus fondamentalement encore, à l'égale protection contre les risques qu'offre la répartition grâce au contrat des générations, se substituerait l'inégale protection résultant des différentes capacités d'épargne de nos concitoyens et du caractère facultatif de ces régimes par capitalisation.

Qui ne voit alors que ce sont les plus dotés par la fortune, les revenus, l'éducation qui pourraient alors investir dans leurs retraites, les autres étant renvoyés vers les dispositifs publics d'assistance ? Qui ne voit que la tenue des marchés boursiers serait plus aléatoire que la force du lien social qui unit les générations ? Non, nous devons avant tout consolider nos régimes de répartition et ne pas embrouiller le débat. Le souci de développer une épargne longue est légitime. Mais il n'est pas la clef d'une réforme de nos régimes de retraite.

L'idée du recul de l'âge de la retraite est aussi présentée comme une panacée. Ceux qui la prônent feignent de s'attaquer à un avantage indu et en tirent parfois des effets de tribune : la gauche aurait accordé des droits sociaux sans les financer !

Ils devraient pourtant savoir qu'une telle mesure n'aurait pas d'effet réel. Car notre niveau d'activité entre 55 et 60 ans est l'un des plus bas du monde et nous avons des difficultés pour résorber le chômage des plus âgés.

L'âge du départ à la retraite se constate plus qu'il ne se décrète.

En tout état de cause, faut-il le rappeler, la retraite à 60 ans est un droit et non une obligation. Considérée par les Français comme la plus grande conquête sociale de la décennie, la retraite à 60 ans, pour tous ceux qui ont commencé jeunes leur vie active, a « ajouté de la vie aux années », selon la belle formule du Président de la République.

Une transformation profonde pourrait être également envisagée : adopter un régime de pension uniforme pour tous financé par l'impôt, distinguer plus clairement ce qui relève du contributif et du non contributif, limiter les compensations financières, donc les solidarités entre les régimes, et organiser le régime de base sur le modèle des régimes complémentaires participant de cette approche.

Ces propositions méritent d'être prises en considération et pourraient avoir l'avantage de clarifier les mécanismes de solidarité et les responsabilités dans la gestion des régimes de retraite. Mais leur mise en œuvre se heurte cependant pratiquement à des difficultés importantes qui font douter de l'utilité de s'engager dans des voies complexes, qui, au surplus, n'apportent pas comme telles une véritable réponse financière et sociale aux défis démographiques et sociaux des prochaines années.

L'étude la plus attentive doit donc porter sur les modalités d'aménagement du régime de répartition. En 1989, le rapport de la Commission Protection sociale du X^e Plan avait fait état de quelques mesures envisageables. Le Livre blanc prolonge cette réflexion et livre au débat plusieurs variantes possibles.

Je ne veux pas dans cette préface entrer dans le détail. J'indique simplement ce qui doit orienter les choix.

Le contrat entre les générations doit être en permanence réactualisé. L'un des résultats que j'attends de la mission sur l'avenir des retraites sera qu'elle jette les bases d'un observatoire des retraites dont les constats pourraient donner lieu à des actions correctrices permanentes.

De toute manière, il est de notre devoir de veiller au maintien du pouvoir d'achat des retraités actuels. J'ajouterai même que dans ma conception

de la solidarité entre inactifs et actifs, il est souhaitable que les retraités soient d'une manière ou d'une autre associés aux résultats de la croissance. Je ne sais quelle forme précise prendra cette participation, mais le besoin de sécurité est légitime, l'équilibre entre les revenus d'activité et les pensions aussi. Il faut que les retraités sachent que nous tiendrons nos engagements.

Il est également de notre devoir de préserver les bases de la solidarité entre les générations. Ne pourrait-on pas à cette fin envisager au sein des régimes par répartition la constitution de réserves au profit de la génération des classes nombreuses de l'après-guerre ?

Il est, enfin, de notre devoir, s'il faut modifier progressivement les conditions d'ouverture et de calcul des retraites à taux plein et donc augmenter le nombre des trimestres pris en compte, de penser d'abord, dans un esprit d'équité, à ceux qui ont fait les plus longues carrières et qui, par leur formation et le mode d'organisation des entreprises, ont été privés de promotions rapides. De même, à ceux qui ont commencé à travailler jeunes et qui n'ont pas connu d'accélération de carrière, pour qui un calcul des droits sur l'ensemble de la carrière est moins pénalisant.

En disant cela, j'ai la conviction d'être fidèle aux principes de 1945 qui ont rendu possible une solidarité entre les âges.

* *
*

Telles sont les données du problème. Je me suis essayé dans cette préface à l'exercice qui consiste à bien distinguer les différents horizons, les faits, les prévisions. Le moment de débattre est maintenant arrivé. Je voudrais pour terminer faire trois remarques :

La première, est qu'une évolution de notre système de retraites ne relève pas d'une mesure unilatérale déterminée par un gouvernement. La confrontation des idées et des intérêts est nécessaire et légitime. Je rechercherai le plus large accord sur les données, les perspectives, les solutions.

Je crois avoir montré que, dès lors que l'on s'astreignait à considérer avec rigueur les différentes dimensions du problème, nombre de polémiques stériles s'évanouissaient. La guerre capitalisation-répartition, par exemple, n'aura pas lieu car elle n'a pas beaucoup de sens. En revanche, a du sens le point de savoir s'il faut constituer des réserves pour le régime de répartition et inciter les entreprises à enrichir le contrat de travail d'une dimension de salaire différé sous forme de fonds de pension.

S'agissant de la procédure, je tiens beaucoup au respect de quelques règles simples. L'avenir des retraites intéresse de manière directe et immédiate l'ensemble des forces politiques et sociales. Le rôle de la mission créée consistera

à recueillir tous les avis, à tester les solutions, à faire procéder éventuellement à de nouvelles simulations. La procédure de consultation et de décision mise en place vise à permettre aux groupes intéressés de discuter et d'enrichir le débat sous le regard de l'opinion, avant que le Parlement n'ait, sur proposition du Gouvernement, à donner une éventuelle traduction législative.

Bref, j'espère un débat qui partirait de données incontestables pour progresser vers des hypothèses raisonnées avant de déboucher sur le choix entre solutions rigoureusement quantifiées. Si, au bout du chemin, l'accord sur les solutions est atteint, tant mieux, et si tel n'était pas le cas, du moins nous aurons illustré collectivement les vertus de la démocratie et nous aurons progressé dans la recherche du bien commun.

La deuxième remarque est que nous réduirions considérablement la portée de notre débat si nous en faisons un pur problème de financement de l'équilibre des régimes. La difficulté vient du fait que le problème à traiter est, à la fois, obstinément concret — la vérité des chiffres existe — et qu'il engage les évolutions les plus fondamentales de la société française.

Que savons-nous en effet des équilibres sociaux qui seront trouvés en 2010 lorsqu'une population plus âgée mais en bonne forme physique aura à faire des arbitrages entre travail et loisir, entre consommation et épargne, entre transmission volontaire du patrimoine et sa mobilisation pour accroître les revenus ? On imagine, certes, que le travail sera plus discontinu, qu'il n'y aura plus cette coupure qu'on constate aujourd'hui entre actifs et inactifs. Les retraités seront mieux organisés pour des activités professionnelles, associatives ou autres.

Quel sera l'impact de ces nouveaux modes de vie sur la question des retraites ? Si nous devons rester à l'écoute, il est de notre responsabilité aujourd'hui, dans un contexte économique mouvant, de négocier les transitions qui préservent la cohésion sociale.

Ma troisième remarque, enfin, est qu'au-delà même des choix que nous ferons collectivement pour conforter nos régimes de retraite par répartition, nous devons travailler à rendre notre société plus accueillante vis-à-vis de ses anciens.

Tout d'abord, nous leur devons de pouvoir faire face dans la dignité aux épreuves qui surviennent dans les derniers temps de la vie. Je pense tout particulièrement à la prise en charge et à l'accompagnement des personnes âgées dépendantes qui seront demain plus nombreuses. Le Gouvernement et le Parlement travaillent actuellement à apporter des réponses adaptées dont nous aurons également à débattre d'ici quelques mois.

Surtout, nous leur devons la reconnaissance sociale qu'ils ont le droit d'attendre. Le capital d'expérience de nos aînés doit être davantage

reconnu et utilisé pour le bien de tous. Si la retraite est un droit, elle reste une liberté à investir ; c'est pourquoi l'insertion sociale et culturelle des retraités et le passage harmonieux de la vie professionnelle à la retraite doivent rester les premiers objectifs d'une véritable politique des retraites.

Je ne vois décidément pas de tâche plus fondamentale pour l'avenir de la société française que celle qui consiste à traiter de manière exemplaire la question des retraites, c'est-à-dire renouveler « le contrat entre les générations ». Tout se tient, on ne pourra préserver les marges de manœuvre budgétaires qui nous permettent de financer l'éducation de nos enfants, que si nous savons conforter la protection sociale sans affaiblir l'économie et sans décourager les actifs.

A grande cause, grande controverse, j'appelle donc de mes vœux un débat où la participation de chacun est requise. Je peux apporter ici l'assurance personnelle que tous les points de vue seront pris en compte. Ensemble, nous bâtirons un avenir meilleur.

Michel ROCARD

Coll. Michel Rocard.org

Coll. Michel Rocard.org

Coll. Michel Rocard.org

Nos systèmes de retraite par répartition ont réussi. Aujourd'hui, les Français vivent mieux et plus longtemps et ils sont tous concernés à un titre ou à un autre par un régime obligatoire d'assurance vieillesse. La plupart des personnes âgées ne souffrent plus de la grande pauvreté et le niveau de vie des nouveaux retraités tend à rejoindre celui des actifs.

Le vieillissement de la population française au cours des cinquante prochaines années et l'arrivée massive à l'âge de la retraite à partir de 2005 des générations nombreuses de l'après-guerre posent cependant à nos régimes de retraite par répartition de nouveaux défis.

Notre système de retraite est-il viable ? Que seront les retraites des générations futures ? Comment garantir les retraites de demain dans l'équité entre générations et au sein de chaque génération ?

Le Livre blanc du Gouvernement propose des perspectives chiffrées pour l'ensemble des régimes de vieillesse, distingue des hypothèses raisonnées, offre des scénarios d'évolution contrastés à partir desquels le débat public doit s'engager.

Le système français de retraite est viable à long terme si les adaptations nécessaires sont entreprises à temps. Un grand débat de société doit se nouer où la participation de chacun s'impose.

Actualiser le contrat entre les générations relève de la responsabilité d'une démocratie vivante.

