

ENTRETIEN AVEC ANDRÉ BABEAU

REF : *Les mécanismes de répartition en matière de protection vieillesse semblent voir leur légitimité parfois remise en cause, qu'en pensez-vous ?*

André Babeau : Non, la légitimité de ces mécanismes ne me paraît pas remise en cause : la preuve en est qu'ils jouent un rôle primordial dans tous les pays développés ; mais ce qui est apparu, c'est que la maîtrise de leur évolution sur le très long terme est difficile à assurer.

La répartition constitue, dans le cadre des régimes de protection vieillesse obligatoires, une forme de solidarité caractéristique de nos sociétés avancées. Toutes les sociétés ont (ou ont eu) des formes de solidarité spécifiques. Certaines des formes contemporaines correspondent à des solidarités instantanées sans aucun engagement dans la durée — type impôt « sécheresse » —, d'autres à des engagements qui portent sur un nombre d'années plus ou moins grand — les prestations familiales par exemple — La spécificité des régimes de protection vieillesse gérés en répartition est de reposer sur la distribution de droits à la solidarité qui sont à honorer dans la longue période : entre les premières cotisations d'un actif et les dernières prestations reçues par le retraité que sera plus tard cet actif, il peut s'écouler aujourd'hui plus de 70 ans.

189

On a donc affaire à une forme de solidarité très sophistiquée qui relève d'une gestion complexe prenant en compte des horizons fort reculés, mais qui est certainement, dans les pays développés, au cœur du « pacte social ». A ce titre, elle fait partie des acquis permanents du mode de fonctionnement de nos sociétés.

Cependant, on peut aussi comprendre comment la répartition peut être dangereuse si elle est incorrectement maîtrisée : comme la dette publique, la répartition en matière de retraite est, brutalement dit, un instrument de transmission de charges aux générations futures, générations qui ne peuvent évidemment pas être consultées sur l'importance de la dette qu'elles acceptent de cautionner. Cette dette n'est donc honorée par les générations actives que si celles-ci anticipent pour l'avenir, à leur égard, une solidarité de même importance de la part des générations qui les remplaceront. Si, à un moment donné, les générations actives ont l'impression que les générations qui les ont précédées ont eu plus que leur dû (par exemple, des prestations trop généreuses par rapport aux cotisations versées) et qu'elles pourraient bien faire, le moment venu, l'objet d'un

traitement inverse (des prestations relativement chiches par rapport aux cotisations), la légitimité du système risque d'être remise en cause, le « pacte social » est menacé.

Il faut donc, de la part des gestionnaires des régimes gérés en répartition, une extraordinaire lucidité pour organiser, dans la longue et très longue période (au-delà du siècle), un « transfert de fardeau » qui ne soit à aucun moment contesté. Augmentation des cotisations ou des taux d'appel, revalorisation des pensions, modification des taux de liquidation, sans parler bien sûr du changement de l'âge de la retraite, sont autant de paramètres dont le maniement est incroyablement délicat eu égard à l'équité intergénérationnelle.

On sous-estime sans doute parfois la difficulté de parvenir à cet « équilibre dynamique », surtout quand on passe de la période de démarrage des régimes de répartition où tout est facile (beaucoup de cotisants et encore peu de droits distribués) à une période de maturité où les droits accumulés sont beaucoup plus importants ou, *a fortiori*, à une période de régression au cours de laquelle le rapport cotisants/bénéficiaires ne cesse de décroître.

Dans la comparaison répartition-capitalisation, c'est au demeurant une chose bien connue que les mécanismes de répartition résolvent bien le problème de la « première » génération entrant dans le système puisque la redistribution des cotisations sur les actifs peut être immédiate, mais mal celui de la « dernière » génération lors d'une éventuelle sortie du système puisqu'il n'y a plus personne pour honorer les droits. S'agissant de la capitalisation, c'est l'inverse qui est vrai : la capitalisation résout mal le problème de la « première » génération (il faut laisser s'écouler une longue période d'accumulation pour que des retraites correctes puissent être versées), mais bien celui de la « dernière » génération puisque les réserves accumulées doivent permettre d'honorer les créances subsistantes.

— *La comparaison de la capitalisation et de la répartition dans un scénario de première et dernière génération n'est-elle pas un peu factice ? Par exemple, si l'on imagine une dernière génération, comment celle-ci pourrait-elle consommer le capital accumulé par les régimes dits de capitalisation ?*

— Non, la chose ne me paraît pas vraiment impossible : il suffit, par exemple, de supposer qu'au système obligatoire de capitalisation collective se substitue une accumulation individuelle : les cohortes d'actifs rachèteront ainsi progressivement les actifs détenus par les dernières générations de retraités soumis à la capitalisation obligatoire. Si l'on abandonne l'hypothèse d'une économie fermée, les ventes peuvent aussi avoir lieu en direction de non-résidence.

— Vous parlez d'autre part d'équité intergénérationnelle, pouvez-vous préciser cette expression ? Quelles sont les conséquences de votre conception de l'équité intergénérationnelle sur le mode d'indexation souhaitable des retraites dans un contexte de vieillissement démographique ?

— Une conception rigide de l'équité entre générations conduirait à réclamer un taux de rendement actuariel des cotisations (implicite pour les régimes en répartition) rigoureusement constant d'une génération à l'autre. Il faut d'abord souligner qu'en raison de l'allongement régulier de l'espérance de vie, ce maintien du taux actuariel serait compatible avec un certain tassement du taux de rendement au sens des caisses de retraite. Une conception plus large de l'équité conduit également à observer que même des cohortes de nouveaux retraités est toujours supérieur à celui des générations qui les ont précédées (patrimoines plus importants, en particulier) : cela peut donner une certaine marge de liberté en ce qui concerne l'indexation des prestations en période de vieillissement démographique. Mais en sens inverse les jeunes générations d'actifs ont aussi des revenus plus élevés que ceux dont ont bénéficié les retraités durant leur période d'activité : ils peuvent donc en principe supporter des prélèvements plus lourds. Je crois cependant qu'à l'avenir il faudra moins demander aux augmentations de cotisations et de taux d'appel et davantage aux ajustements du rendement.

191

— Est-ce qu'on n'a pas eu tendance à exagérer les différences entre régimes gérés en répartition et régimes gérés en capitalisation ? Finalement, les revenus des retraités, quelque soit leur mode de financement, constituent toujours une créance sur le produit national.

— Vous soulevez là une question complexe et sur laquelle plusieurs points de vue peuvent être développés ; au moins celui des sociologues et celui des économistes. A partir du moment où un pouvoir d'achat est distribué aux retraités, il est parfaitement vrai que son mode de financement (répartition ou capitalisation) importe peu : de toutes façons ce pouvoir d'achat se traduira par un prélèvement sur le produit national. Et là on rencontre un vrai problème politique au sens le plus noble du terme : en moyenne, quel est le « niveau de vie » souhaitable pour les retraités par rapport à celui des actifs, étant entendu que ce niveau de vie est en grande partie assuré par des régimes obligatoires de protection ?

Mais les sociologues font remarquer que les procédures de régulation d'un régime de répartition et d'un régime de capitalisation sont tout-à-fait différentes et que c'est évidemment beaucoup simplifier le problème que de supposer que l'un et l'autre distribuent le même pouvoir d'achat. Le mode de régulation de la capitalisation passe par les marchés et les

évolutions de prix ; celui de la répartition est institutionnel : il dépend des compromis indispensables auxquels doit parvenir la gestion paritaire.

L'un comme l'autre mode de régulation a ses forces et ses faiblesses : globalement, il n'est sans doute pas mauvais d'aboutir à un certain panachage, comme diraient les constitutionnalistes.

Le point de vue des économistes part de considérations théoriques qui, pour être valables, exigent que beaucoup de conditions soient réunies. Pour montrer que les deux systèmes de gestion aboutissent à des résultats identiques, l'argumentation peut être conduite de la façon suivante : depuis plus de 30 ans, les actuaires français (Dubois, Picot) ont montré que le taux actuariel implicite associé à un système en répartition était en longue période égal au taux de croissance de l'économie ; or, on démontre également que le taux d'intérêt réel d'une économie en régime de croissance permanente est, lui aussi, égal au taux de croissance de cette économie ; d'où, la conclusion sans doute un peu rapide que répartition et capitalisation sont équivalentes. En théorie économique en effet, les régimes de croissance permanente correspondent à des cas de figure bien spéciaux ; en outre, répartition et capitalisation ne sont probablement pas « neutres » du point de vue de la croissance économique elle-même, encore que la démonstration en soit très difficile à apporter et dépende, là aussi, des hypothèses qu'on introduit dans les modèles.

Du seul point de vue de la théorie financière, dans la double dimension traditionnelle du rendement et du risque, on peut penser qu'aucun système ne « domine » l'autre, avec un rendement supérieur et un risque moindre. On aboutit donc, là encore, à la conclusion que le panachage est sans doute assez satisfaisant du point de vue des performances d'ensemble de la protection vieillesse.

— *Vous indiquez votre préférence pour le panachage des systèmes permettant de combiner les avantages et les inconvénients des deux types de régime ; cependant, la gestion du financement des retraites a un coût d'intermédiation ; ne craignez-vous pas qu'en multipliant les systèmes on augmente significativement le « coût d'intermédiation du financement des retraites » ?*

— Il faut distinguer suivant qu'un régime est obligatoire ou facultatif : s'il est obligatoire, l'expérience montre que le coût de gestion peut être maintenu dans des limites très raisonnables. S'il est facultatif, il faut que l'efficacité de la gestion conduise à des rendements — il ne peut s'agir ici que de capitalisation — tels qu'ils puissent absorber l'ensemble des coûts : la concurrence a ici évidemment son rôle à jouer.

— En définitive, puisque la substitution complète de la capitalisation à la répartition est un faux problème, quelle pourrait être alors, selon vous, la place que l'on pourrait, en France, raisonnablement attribuer à la capitalisation à côté de la répartition ?

— Vous avez raison de souligner qu'on a probablement passé trop de temps à envisager l'hypothèse d'une situation totale de la capitalisation à la répartition. En réalité, on a abouti assez vite à des conclusions solides montrant que cette substitution, pour toutes sortes de raisons, était chimérique : partant d'un système de répartition, il est impossible de passer à un régime de capitalisation sans léser gravement les générations de la période de transition qui doivent cotiser à la fois pour financer les retraites en répartition des générations anciennes et pour constituer leurs propres retraites en capitalisation. Il y a aussi l'argument de bon sens qui revient à constater que, même là où la capitalisation est bien développée, elle ne correspond en fait qu'à une minorité des prestations vieillesse distribuée : guère plus de 20 % en Allemagne, de 23 à 25 % au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, moins de 30 % aux Pays-Bas. Partout, les prestations gérées en répartition restent largement majoritaires; Il faut naturellement tenir compte de cette observation quand on réfléchit à la situation française.

La marge de manœuvre doit être trouvée à l'intérieur du champ du possible que dessinent les expériences étrangères et le panachage ne saurait être que très progressif.

193

Une certaine forme de « capitalisation » serait d'abord rendue possible, si les régimes obligatoires, grâce à une gestion « au plus près », pouvaient parvenir à augmenter le niveau de leurs réserves actuelles dans des proportions substantielles.

Pour le reste, la capitalisation se développerait de façon facultative, avec des formes d'incitation qu'il conviendra de bien doser. A l'intérieur des entreprises, du moins pour les plus grandes d'entre elles, avec des provisions au bilan et un système obligatoire d'assurance, en s'inspirant de l'expérience allemande dans ce domaine. A l'extérieur, pour les plus petites d'entre elles, avec un choix possible entre diverses institutions. Reste enfin probablement des effets fortement inégalitaires ; il est donc préférable, tout en maintenant le caractère facultatif de la décision, de proposer ces formules dans un cadre collectif, même si ce dernier peut être de conception très souple.