

Séminaire technique de l'AISS sur les pensions

Quels systèmes de retraite et quelles réformes pour quel niveau de pension?

Paris, France, 1er-2 octobre 2009

Philippe Georges,
Président de la Caisse de prévoyance
et de retraite du personnel de la SNCF
Conseiller au ministère de la Santé et des Sports
France

Remarques finales

Madame le ministre,
Mesdames, Messieurs,

Je serai le seul orateur à ne pas remercier les organisateurs – des amis cependant – qui m'ont invité à un exercice soit inutile (résumer les interventions), soit impossible (en faire la synthèse). Mais c'est avec sincérité que je rejoins tous les intervenants pour vous dire le plaisir à être présent parmi vous au cours de ces deux journées.

Il me semble que l'analyse des réformes et des situations des régimes de retraite, notamment de ceux régis par la technique de la capitalisation, renforce la communauté de tous les gestionnaires de régime.

John Turner a été le premier hier à montrer que cette technique ne portait par elle-même les effets attendus. Ni sur le plan social parce que la couverture restait partielle et que les inégalités demeuraient présentes. Ni sur le plan économique où l'on notait une substitution d'une forme d'épargne à une autre et des frais de gestion élevés. Par ailleurs la complexité des décisions de placement mettait en difficulté l'individu au moment de faire, peu ou mal conseillé, des choix techniquement délicats.

Le bilan fait avec franchise par Paula Benavides et Zofia Rutkowska, respectivement représentantes du Chili et de la Pologne, a bien fait apparaître les efforts nécessaires pour rétablir des droits universels, étendre la couverture aux groupes vulnérables et redonner sa place à un Etat surveillant et régulateur. Le constat de ces efforts met fin à des débats idéologiques passionnés et, en définitive, sans intérêt.

Peut-on alors parler de convergence?

Certainement pas si l'on désigne par ce mot le développement de ressemblances entre les régimes de nos différents pays. Il y a tellement de facteurs qui composent un régime – et, souvent, plusieurs régimes dans un même pays – que le nombre de combinaisons est très élevés. La similitude est quasi impossible.

On peut toutefois parler de convergence pour désigner la réduction de l'antagonisme entre Répartition et Capitalisation; l'exposé d'Erika Schnyder, représentante suisse, en est une bonne illustration. J'ai noté cette formule audacieuse mais juste: Répartition rime avec

capitalisation. Formule juste même si les spécialistes de poésie noteront qu'il ne s'agit pas d'une rime riche. Mais y a-t-il quelque chose de riche dans nos régimes de retraite?

On peut aussi parler de convergence pour désigner une communauté de préoccupations. D'une part, les régimes recourant à la technique de la répartition ont aujourd'hui le souci de la viabilité financière à long terme dépassant le seul souci de la redistribution de la richesse présente. Ils cherchent aussi à accroître la contributivité de leurs règles de calcul. D'autre part, les régimes par capitalisation se préoccupent désormais de l'équité et organisent le retour de l'Etat. On constate la mise en place d'une politique mixte (*policy mix*) à la recherche d'un équilibre entre solidarité collective et responsabilité individuelle. Il semble ainsi que chaque régime s'enrichisse des vertus du régime perçu jusqu'ici comme opposé.

Cette conclusion est-elle trop consensuelle? Vous en jugerez vous-même. Au moins peut-on se réjouir de la modestie intellectuelle qui préside aujourd'hui aux analyses et aux échanges. Une modestie qui n'exclut pas l'inventivité, comme nous y a invités hier le ministre français de la solidarité qui appelait à réfléchir sans tabou.

Que nous apportent ces analyses et ces échanges?

La question n'est donc plus celle de la supériorité d'une technique sur une autre. Un tel jugement ignore d'ailleurs bien souvent les circonstances historiques et le contexte socio-économique des nos régimes de retraite et même du cadre culturel. J'ai noté avec un particulier intérêt l'analyse de John Turner selon lesquelles la défiance des Américains des Etats-Unis à l'égard de l'Etat interdisait en tout état de cause le développement de grands systèmes solidaires. Et d'ailleurs les techniques se diversifient, brouillant les classifications sommaires: Des fonds de réserve, gérés selon la technique de la capitalisation, sont créés à l'appui de régimes par répartition et les régimes par capitalisation incluent des mécanismes de redistribution. Plus encore, les techniques se mêlent au sein d'un même régime comme le montrent les fameux régimes à comptes notionnels dont on a beaucoup parlé au cours de ces journées (et que les francophones devaient plutôt appeler comptes virtuels, dans un respect plus... franc de la langue). Dans ce type de régime s'imbriquent en effet une règle de répartition dans le financement des prestations et une règle de capitalisation dans le calcul des prestations. Ce qui achève de brouiller les frontières. Raoul Briet parlait à juste titre d'ambivalence.

Et c'est donc la question du pilotage qui devient centrale. D'autant plus centrale que la réforme est un processus continu comme l'a bien dit Krzysztof Hagemeyer. Comment, à partir de régimes divers, fruits de l'histoire nationale et de contextes particuliers, utiliser au mieux les divers leviers à la disposition des gestionnaires et des élus?

Cette question a été principalement traitée par l'analyse des mécanismes d'ajustement. Nul doute que ce séminaire aura apporté à tous beaucoup d'éléments d'information, grâce notamment aux apports de John Woodall et de Doug Andrews et aux résultats de la passionnante enquête dont Jean-Claude Ménard nous fait la restitution. Mais peut-être la profusion des données aura gêné un effort de rigueur dans l'analyse. Je veux ici plus particulièrement insister sur les mécanismes d'auto-ajustement.

Deux critères me paraissent devoir être mis en avant pour justifier la qualité d'auto-ajustement: La progressivité et l'automaticité. Les autres caractéristiques me semblent en effet moins discriminantes. L'équité, la viabilité et la transparence sont désormais les objectifs de tout système de retraite. Certes les intervenants ont distingué entre ajustements ad-hoc ou temporaires et ajustements véritablement automatiques, sans peut-être en tirer toutes les conséquences. Il me semble ainsi, en toute rigueur de termes – mais je ne suis pas le meilleur expert – qu'on ne peut ranger la France dans les pays ayant adopté des mécanismes d'auto-ajustement. Le critère d'automaticité manque, même si celui de progressivité existe.

Mais le débat est-il intéressant au-delà de la beauté académique des classements?

Ce qui apparaît en effet c'est la limite des mécanismes d'auto-ajustement. L'exemple de la Suède est illustratif comme le montrait Yannick D'Haene en introduction. Tout gouvernement, quel qu'il soit, reprendra la main dès qu'un de ces mécanismes pourrait avoir des conséquences désastreuses au plan social ou au plan économique. Et cela n'est critiquable ni au regard des principes démocratiques ni au regard de l'efficacité. Ce constat ne retire pas cependant l'intérêt de rechercher des procédures qui mettent les régimes de retraite à l'abri des aléas de la décision politique qui retardent les choix difficiles et calent le calendrier de la gestion sur celui des élections. Comme Raoul Briet je vous demanderai de ne pas répéter en haut-lieu mes propos car je n'ai pas encore tous mes droits à retraite dans mon régime de répartition.

La question mérite au contraire d'être approfondie en se demandant s'il ne conviendrait pas de confier à ce qu'on appellerait en France une Haute-Autorité, organisme administratif indépendant du pouvoir politique, le soin de prendre d'elle-même des mesures d'ajustement qui, sans être véritablement automatiques – puisqu'il faudrait un acte juridique pour les rendre applicables – pourraient être prises rapidement, hors de toute pression, dans le cadre de principes fixés par la loi. Afin de laisser le dernier mot à la décision politique, le gouvernement disposerait d'un pouvoir de veto dont il ne pourrait faire usage qu'en le motivant. Cette Autorité aurait également la mission de proposer, en cas de nécessité, des mesures plus fortes, hors du cadre de son intervention autonome. Le gouvernement serait tenu de répondre publiquement à ses propositions. La Haute-Autorité disposerait des moyens nécessaires à l'organisation de débats publics. Car nombre d'orateurs ont souligné, à juste titre, la nécessité de la transparence et de la pédagogie. Il est d'ailleurs dommage que le temps ait manqué à Paula Benavides pour nous présenter le Fonds pour l'éducation à la retraite, initiative capitale pour réduire la fracture entre la complexité technique du sujet de la retraite et ses incidences concrètes et quotidiennes pour des millions de personnes. On ne peut que regretter l'opacité de certains opérateurs. J'aurais à titre personnel une autre opinion de la capitalisation si je comprenais les documents que m'envoie mon banquier pour les quelques modestes placements que je lui ai confiés.

Il n'est en effet de bonne réforme que fondée sur:

- la crédibilité des gouvernants;
- l'affichage d'objectifs clairs et sincères (ce qui conduit à retirer le sujet des mains des spécialistes de la communication et autres "spin doctors");
- un long temps de concertation au cours duquel il est possible de débattre d'option et non de se soumettre seulement à une solution en bloc.

Mais déléguer éventuellement à une Haute-Autorité le pilotage des régimes de retraite implique de bien en préciser le mandat de gestion. Il faut qu'il soit à la fois précis et global. Précis pour ne pas empiéter sur le champ de la responsabilité politique et global pour ne pas s'exercer que sur quelques paramètres et donc sur une catégorie de personnes (ce serait le cas si cet organisme n'avait, par exemple, de pouvoir qu'en matière de revalorisation des pensions). Il faudrait éviter le débat que connaissent les membres de l'Union européenne, du moins de ceux inclus dans la zone euro, à propos du mandat détenu par la Banque centrale européenne, limité à la lutte contre l'inflation et "ignorant" la préoccupation du chômage.

Dire cela, c'est poser la question: Quels objectifs pour un régime de retraite? Quel niveau de pension, pour reprendre un élément du titre de ce séminaire?

Sur ce sujet, la contribution de Rafal Chomik a résumé des analyses très savantes sur les divers mécanismes d'indexation des pensions dans un panorama très vaste et très coloré. Bien sûr cette approche est tout à fait nécessaire pour bien apprécier les conséquences de tel ou tel mode sur l'évolution des pensions. Et ces conséquences varient considérablement selon le mode retenu. Mais il faut d'abord avoir la modestie de penser que le choix d'un mode dépendra d'abord de considérations conjoncturelles et donc il faut savoir changer de mode quand c'est nécessaire. Ainsi le choix de l'indexation sur les prix fait en France depuis de nombreuses années fut justifié par la nécessité de modérer les effets des règles de calcul des pensions qui pouvaient aboutir à ce que de jeunes retraités aient un pouvoir d'achat supérieur à celui de salariés de même rang social. L'application sur longue période peut conduire aujourd'hui à se demander s'il ne faudra pas ultérieurement adopter une règle mieux à même de conserver le niveau relatif de vie d'un retraité. On ne peut se contenter de l'arbitrage entre percevoir aujourd'hui une pension faible mais dont l'évolution est garantie et toucher une retraite élevée dont le niveau ne serait pas assuré dans le temps. C'est enfermer le futur retraité dans un dilemme angoissant.

Il faut en premier lieu répondre à la question: Quel taux de remplacement du salaire doit assurer la pension de retraite? Et là, sans clore le débat avant de l'engager, force est de dire que la réponse est contrainte.

On imagine mal en effet une autre réponse que celle qui affirme l'exigence d'assurer aux retraités un niveau de vie compatible – je ne dis pas comparable forcément – avec le revenu d'activité antérieur. De même ne peut-on faire l'impasse sur la nécessité tout simplement humaine de maintenir ce niveau de vie tout au long de la période de retraite – tant, tout au moins, que la personne est valide. Peut-on en effet ignorer la perspective d'augmenter la pension pour tenir compte de l'accroissement de richesse du pays afin de maintenir les retraités à leur rang dans la société? On voit ainsi que l'ambition d'un régime retraite est d'aller au-delà du versement d'un minimum vital et qu'il convient de dissiper le brouillard autour de la notion trop vague de revenu décent. Certes une telle exigence n'interdit pas de prendre en compte la diminution de certaines dépenses qui pèsent sur les retraités et l'accumulation de capital pendant leur vie active.

Il n'est pas concevable en ce sens que la réflexion sur le pilotage des régimes de retraite s'élabore à partir d'un postulat – c'est-à-dire d'une affirmation ni prouvée, ni débattue – qui consisterait à définir arbitrairement un niveau de contribution collective puis après – mais

après, seulement – à répartir au mieux cette contribution. Tout au plus peut-on concevoir de contenir les cotisations tant qu’une remise à plat des règles des régimes n’a pas été effectuée, notamment quant à l’âge de départ en retraite. La méthode est quelque peu brutale cependant qui consiste à borner a priori la contribution de solidarité. Il faut qu’en contrepartie une perspective soit ouverte à travers ce passage difficile si l’on ne veut pas provoquer de violentes oppositions. Il ne s’agit pas pour autant de nier les réalités financières. Et le Français que je suis connaît les graves menaces que font peser sur le bonheur collectif de lourds déficits publics. Mais on ne peut limiter son regard à la seule soutenabilité financière. Il faut se préoccuper également de la soutenabilité politique. Et donc poser la question de l’objectif premier d’un régime de retraite.

Et, sauf à transformer le temps de la retraite en un temps de désespérance individuelle et sociale, il ne peut y avoir comme ambition que de garantir aux personnes âgées la possibilité de vivre pleinement ces dernières années où l’on retrouve le bonheur d’une activité sans contrainte avec, le plus souvent, la possession de tous ses moyens physiques et intellectuels. Il me semble que les propos clairs et empreints d’humanisme de Monika Queisser allaient ce matin dans ce sens.

Et, si un régime de retraite ne peut à lui seul répondre à cette exigence, il convient de réfléchir à ce qui peut, de l’extérieur, y concourir. On parle traditionnellement de piliers dans le domaine des retraites et, pour filer cette métaphore architecturale, je poserais la question de l’érection de contreforts aux régimes. J’en citerai rapidement deux :

- une politique de l’emploi qui assurerait, compte tenu de l’employabilité des personnes et de leur espérance de vie, la possibilité de cumuler le plus longtemps possible activité rémunérée et pension de retraite. Monika Queisser a clairement mentionné les nombreux besoins sociaux, notamment en matière de garde et d’éducation, auxquels pouvaient répondre les retraités, au moins le plus jeunes d’entre eux;
- une politique de logement qui garantirait à chaque retraité d’être propriétaire de son logement au moment de sa cessation d’activité.

Mais peut-être aussi notre réflexion sur l’avenir des régimes de retraite doit-elle prendre en compte la prévisible réduction de la consommation – dans les pays développés, bien sûr – que rendra nécessaire la préservation des ressources de notre planète. Une approche qui prendrait en compte les richesses matérielles, comme le temps disponible, placerait plus haut les retraités sur l’échelle des revenus.

Vastes questions qui peuvent justifier que vous reveniez, les uns et les autres, poursuivre la visite, sans fin, de notre capitale... Quant à moi je me suis avancé vers des sables mouvants. L’horloge sera ma bouée en m’obligeant à interrompre ma marche aventureuse. Tout au plus ai-je encore quelques secondes pour vous prier d’accepter que ces propos aient été élaborés selon une méthode stochastique, pour parler comme le professeur Doug Andrews, et qu’ils aient alors méconnu la science contenue dans les rapports qui vous ont été présentés. Je vous remercie de votre attention.