





La montée en puissance des fonds de pension :

Une lecture comparative des réformes des systèmes de retraite, entre modèle global et cheminements nationaux

Bruno PALIER¹ et Giuliano BONOLI²

Ce texte montre que si chaque pays suit son propre chemin pour réformer son système de retraites, c'est dans un nouveau paysage commun, structuré par un modèle de système de retraite global où la capitalisation joue un rôle important. La transformation progressive de tous les systèmes de retraite s'appuie sur un même mécanisme de « vase communicant » qui procède en deux temps. En premier lieu, le niveau de remplacement offert par les retraites collectives de base est diminué. Cette rétraction des régimes de base offre dès lors un espace de développement pour les retraites complémentaires par capitalisation. Cet article montre comment ce schéma général est incarné différemment selon les systèmes de retraite : partout les retraites servies par les régimes de base sont ou seront diminuées, mais cette rétraction s'opère par l'introduction du ciblage dans les régimes universels, par un renforcement de la sélectivité dans les régimes déjà sous condition de ressource, par un renforcement de la contributivité dans les systèmes d'assurance vieillesse financés en répartition. Le développement des retraites par capitalisation ne prend pas non plus les mêmes formes et n'en est pas au même stade selon les pays (privatisation des retraites publiques, ou bien développement des retraites d'entreprise financées en capitalisation, ou bien ouverture de comptes individuels dans un fonds de réserve, ou encore soutien législatif et fiscal au développement de l'épargne retraite volontaire). Ce sont les systèmes de retraite des pays continentaux (bismarckiens) qui opposent les plus grandes résistances à ces développements, sans pour autant les empêcher complètement. À partir d'une analyse des raisons institutionnelles de ces blocages, cet article montre que les conditions politiques de développement des retraites par capitalisation sont aujourd'hui réunies en France (fragilisation des retraites par répartition, consensus ambigu sur un régime mixte, premiers développements des fonds d'épargne retraites).

1.  CEVIPOF – MSH 54, Bld Raspail, 75006 Paris –  palier@msh-paris.fr

2.  Dep. Of Social Work and Social Policy, University of Fribourg, 11, rte des Bonnes fontaines, CH – 1700 FRIBOURG –  : giuliano.bonoli@unifr.ch

Au cours des années 1990, la plupart des pays industrialisés ont réformé leur système de retraites. Plusieurs gouvernements sont même intervenus à deux ou trois reprises en l'espace de quelques années seulement. Souvent ces réformes ont été précédées par des débats intenses, fortement polarisés, qui ont parfois donné lieu aux mouvements de protestations les plus importants de la décennie. Bref, le mot « retraites », en Europe, ne renvoie plus à une image de repos mérité et de calme.

Les raisons avancées pour justifier ces réformes sont multiples. La prise en compte du vieillissement de la population semble la plus importante. Toutefois, les réformes adoptées dans la première moitié des années 1990 peuvent aussi être lues comme un moyen de réduire les dépenses publiques dans l'immédiat, souvent sous la pression des critères du traité de Maastricht. Cette deuxième interprétation est soutenue par le fait que souvent les coupes effectuées ne s'inscrivent pas dans des projets de long terme de refonte des systèmes, mais ressemblent plus à des décisions prises rapidement sous la pression des déséquilibres budgétaires. Il semble en revanche que les objectifs de restructuration profonde des systèmes qui ont parfois porté les réformes des retraites n'aient pu être atteints.

Ces réformes ont fait l'objet de nombreuses analyses comparatives [Bonoli, 2000]. À partir d'une comparaison Royaume-Uni/États-Unis, Paul Pierson fut l'un des premiers à expliquer pourquoi il ne semble pas possible de transformer radicalement un système de retraite : ce type de réforme est sujet aux phénomènes de *path dependence* [Pierson, 1994]³. Ces premiers travaux, souvent confirmés par la suite⁴, semblent avoir démontré deux choses. D'une part, toute réforme des retraites est progressive, fortement déterminée par les configurations institutionnelles spécifiques au pays et à son système de retraite et elle préserve (voire renforce) la logique héritée du passé. D'autre part, et en conséquence, il n'est pas possible de substituer complètement un système par répartition arrivé à maturité par un système par capitalisation, dans un pays industrialisé et démocratique. Ces phénomènes de résistance au changement interviennent même si le système de retraite par répartition paraît inadapté dans une situation de chômage important et de baisse de la natalité d'une part (deux facteurs impliquant une baisse des rentrées de cotisations sociales), d'allongement de la durée de vie et de départ en retraite de la génération du *baby boom* d'autre part (facteurs d'augmentation des dépenses de retraite). Cette substitution obligerait en effet la population active actuelle à cotiser deux fois, l'une pour payer les pensions des retraités actuels, l'autre pour épargner les fonds de sa propre retraite future. En outre, les coalitions d'intérêts associés au système par répartition semblent avoir un poids politique suffisant pour empêcher toute réforme radicale.

3. Sur les phénomènes de *path dependence*, voir [North, 1990], et plus spécifiquement pour les réformes des systèmes de protection sociales, voir par exemple [Palier, Bonoli, 1999].

4. Voir par exemple [Myles, Quadagno, 1997] et [Myles, Pierson, 2000].

Cependant, les réformes qui se sont multipliées au cours des années 1990 nous semblent avoir créé une opportunité pour non seulement « adapter » mais aussi restructurer les systèmes de retraites, dans le sens d'un rôle plus important joué par les mécanismes de capitalisation. En effet, malgré les fortes différences institutionnelles qui caractérisent les pays européens, les développements des années 1990 s'inscrivent dans une logique commune, qui voit une réduction, en termes relatifs, de l'importance de la répartition comme moyen de financement du transfert financier vers les personnes âgées au profit de la capitalisation.

L'hypothèse présentée dans ce texte est que chaque pays suit son propre chemin pour réformer son système de retraites, mais dans un nouveau paysage commun, structuré par un modèle de système de retraite global où la capitalisation joue un rôle important. La transformation progressive de tous les systèmes de retraite s'appuie sur un même mécanisme de « vase communicant » qui procède en deux temps. En premier lieu, le niveau de remplacement offert par les retraites collectives de base est diminué. Cette rétraction des régimes de base offre dès lors un espace de développement pour les retraites complémentaires par capitalisation.

Dans cet article, nous allons tout d'abord tenter de caractériser ce nouveau modèle global pour les retraites (à partir d'une lecture synthétique des textes et des interventions de la Banque mondiale et de la Commission européenne), ce qui le justifie aux yeux de ses promoteurs ainsi que le mécanisme général qui permet son développement. Dans un deuxième temps, nous montrerons comment ce schéma général est incarné différemment selon les systèmes de retraite : partout les retraites servies par les régimes de base sont ou seront diminuées, mais la rétraction des régimes de base s'opère par l'introduction du ciblage dans les régimes universels, par un renforcement de la sélectivité dans les régimes déjà sous condition de ressource, par un renforcement de la contributivité dans les systèmes d'assurance vieillesse financés en répartition. Nous montrerons aussi que le développement des retraites par capitalisation ne prend pas les mêmes formes et n'en est pas au même stade selon les pays (privatisation des retraites publiques, ou bien développement des retraites d'entreprise financées en capitalisation, ou bien ouverture de comptes individuels dans un fonds de réserve, ou encore soutien législatif et fiscal au développement de l'épargne retraite volontaire). Dans un troisième temps, nous analyserons les mécanismes institutionnels et politiques qui font que les systèmes de retraite des pays continentaux (bismarckiens) opposent les plus grandes résistances à ces développements, sans pour autant les empêcher complètement. Afin de comprendre à quelle condition politique les retraites par capitalisation pourraient se développer en France, nous finirons par une analyse générale sur la mise en place de réformes qui font dévier un système de protection sociale de son chemin de dépendance, en montrant que ces conditions semblent aujourd'hui réunies dans le domaine de l'épargne retraite.

UNE TENDANCE GLOBALE AU DÉVELOPPEMENT DE LA CAPITALISATION

Un modèle global : trois piliers pour les retraites

La Banque mondiale

Alors que les tentatives de réformes des systèmes de retraites se multipliaient dans les années 1990, les organismes internationaux sont devenus de plus en plus influents dans les débats sur les retraites. En 1994, la Banque Mondiale a publié un rapport qui est devenu une référence importante du débat sur la réforme des systèmes de retraites (qu'il s'agisse de l'approuver ou de le rejeter)⁵. Ce rapport dresse le constat général habituel : l'espérance de vie croît tandis que décroît le nombre des naissances, la proportion de personnes âgées s'accroît donc rapidement, faisant reposer une charge économique importante sur les jeunes générations. Dès lors pour la Banque mondiale, le financement des systèmes de retraites existants ne peut plus être assuré. Ce constat semble valable aussi bien pour les pays en voie de développement, où l'urbanisation, la mobilité croissante des populations, les famines et les guerres tendent à faire disparaître les familles élargies et tous les autres modes traditionnels de soutien aux personnes âgées, que dans les pays développés où les coûts croissants des pensions à verser pèsent aussi bien sur les régimes de retraite que sur la croissance économique en général. Les systèmes de retraite classiques, fondés sur la répartition, sont pour la Banque mondiale une « erreur coûteuse ». Dès lors, la Banque mondiale propose un modèle de système de retraite qui doit permettre d'assurer la sécurité économique des personnes âgées, tout en garantissant la meilleure façon de financer une telle sécurité, aussi bien pour les individus que pour la croissance économique d'un pays. Cette recette semble pouvoir s'appliquer aussi bien aux pays en voie de développement qu'aux pays industrialisés.

Ce rapport préconise la mise en place de systèmes de retraites à trois piliers. Le système repose sur un premier pilier public, financé par cotisations sociales ou bien par l'impôt, qui a une fonction redistributive et prend en charge les pensions de retraites des personnes les plus pauvres. Vient ensuite un deuxième pilier, obligatoire, individuel ou professionnel, financé par capitalisation et géré selon des critères actuariels, qui oblige tous les individus à épargner pour payer leur retraite future, mais n'opère pas de redistribution. Selon la Banque Mondiale, ce deuxième pilier obligatoire doit cependant être suffisamment limité pour permettre l'expansion d'un troisième pilier, privé et facultatif, fondé sur l'épargne volontaire, bénéficiant

5. [Banque Mondiale, 1994].

d'avantages fiscaux et devant permettre aux individus de choisir où et comment placer leur revenu tout au long de leur vie.

La Banque mondiale s'appuie sur l'exemple de plusieurs pays pour légitimer son modèle. La conception des trois piliers s'inspire de la Suisse qui connaît un tel système depuis les années 1970. Pour montrer qu'il est possible de passer d'un système par répartition à un système par capitalisation, la banque mondiale prend, comme modèle de transition, le Chili qui est passé au début des années quatre-vingt d'un système d'assurances vieillesse par répartition à un système fait de comptes de retraite individuels, financés en capitalisation⁶, ainsi que l'exemple britannique de la réforme initiée en 1986 qui a privatisé la majeure partie de son système de retraite⁷.

Nous ne pouvons pas analyser ici en détail les ressorts économiques et idéologiques du modèle de la Banque mondiale, qui repose sur une conception néo-libérale et favorise la capitalisation sur la répartition [Reynaud, 1996]. Nous voudrions surtout retenir de ce modèle sa structure ternaire (trois piliers), le rôle assigné à chacun de ces piliers et leurs relations réciproques (la redistribution est limitée au premier pilier, le second est fondé sur la capitalisation et est obligatoire, mais doit être suffisamment réduit pour permettre l'expansion du troisième) ainsi que la justification économique d'un tel système (censé mieux assurer la croissance économique et la sécurité des personnes retraitées que la répartition).

La Commission européenne

La Commission européenne a elle aussi produit des textes sur les retraites, mais ses compétences étant limitée en ce domaine, il n'est pas possible de trouver un texte prônant des réformes globales et proposant un modèle complet et cohérent⁸. Cependant, une lecture synthétique de certains textes réglementaires de la Commission européenne ainsi que des chantiers qu'elle a ouverts dans ce domaine permet de reconstruire la conception d'ensemble des régimes de retraite qui se dessine au niveau européen.

Les deux entrées qui ont justifié jusqu'à présent l'intervention de la Commission européenne dans le domaine des retraites sont d'une part la coordination des régimes de protection sociale et d'autre part le développement du marché unique. Le schéma général dans lequel s'inscrit l'action de la Commission européenne en matière de retraite est lui aussi ternaire. Dans le vocabulaire de la Commission, le premier pilier est constitué des régimes dits légaux (minimum vieillesse et régimes de base obligatoires) ; le second pilier est constitué des régimes d'entreprise ou issus d'accord collectifs (ré-

6. Ce système a tout d'abord offert à ses bénéficiaires des niveaux de rendements très importants avant de subir de plein fouet les chutes boursières qui ont frappé l'Amérique latine dans les années 1990.

7. Nous développons une analyse de cette réforme plus bas.

8. Sur les politiques sociales européennes, voir [Leibfried, Pierson, 1995] et [Commissariat Général au Plan, CGP, 1999].

gimes dits d'initiative professionnelle) ; le troisième pilier relève de la prévoyance individuelle facultative (régimes dits d'initiative individuelle).

La définition du contenu de ces piliers fait l'objet de nombreux débats et contentieux, notamment autour de leurs frontières. La définition du premier pilier se lit dans les règlements n° 1408/71 et 574/72 qui coordonnent les régimes « légaux » de sécurité sociale. Ils couvrent, en matière de pensions de retraite, les régimes dits de base et les seuls régimes complémentaires prenant la forme d'un régime légal, puisque les « dispositions conventionnelles » sont par nature exclues. Toutefois, par exception à ce principe d'exclusion, certaines dispositions conventionnelles, servant à la mise en œuvre d'une obligation légale d'assurance ou créant un régime géré par la même institution que celle qui administre les régimes légaux, peuvent être intégrées dans le champ des règlements par déclaration de l'État membre concerné [CGP, 1999]. Ces problèmes de définition soulignent combien certains systèmes de retraite (allemands ou français par exemple, où il est difficile de distinguer un premier et un deuxième pilier dans la mesure où la majorité du système de retraite obligatoire fonctionne en répartition et offre des taux de remplacement très élevés - entre 53 et 75 %), entrent a priori difficilement dans ce type de représentation.

Pour compléter ce cadre de coordination défini dès les années 1970, le Conseil a adopté le 29 juin 1998 la directive n° 98/49/CE relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de l'Union. Cette directive s'applique à tous les régimes n'ayant pas la forme de régimes légaux et définit ainsi un deuxième pilier de régimes de retraite dits d'initiative professionnelle⁹. Actuellement, ce sont les directives « assurances » qui encadrent la retraite dite de troisième pilier (initiative individuelle) et, lorsque des régimes complémentaires ou des fonds de pension sont gérés par des entreprises d'assurance, la retraite du second pilier (initiative professionnelle)¹⁰.

Depuis une dizaine d'années, la Commission prend des initiatives pour fixer un cadre destiné à l'ensemble des régimes de retraite complémentaires (régimes professionnels privés, caisses complémentaires, fonds de pension). Ces travaux actuels de certains services de la Commission européenne (l'ex Direction générale 15 et actuelle Direction marché intérieur) sont ainsi en

9. Ayant pour vocation d'être progressivement renforcée par des directives postérieures, cette directive ne fixe actuellement que des règles de coordination minimale : égalité de traitement entre les travailleurs changeant d'emploi à l'intérieur d'un même État membre et ceux qui se déplacent dans un autre État pour y occuper un emploi, exportation des prestations et dispositions propres aux travailleurs détachés [CGP, 1999].

10. Un corps de directives spécifiques fixe les règles techniques, financières et prudentielles applicables aux entreprises d'assurance et organise leurs opérations sur le territoire de la Communauté en libre établissement (engagement pris dans un État membre autre que celui de l'entreprise d'assurance à partir d'une succursale établie dans cet État) ou en libre prestation de services (engagement pris dans un État membre autre que celui de l'entreprise d'assurance) [CGP, 1999].

train de préciser le contenu à donner au deuxième pilier pour les retraites en Europe.

Après l'échec d'une première proposition de directive sur la liberté de gestion et d'investissement des fonds collectés par les institutions de retraite et l'annulation pour incompétence par la Cour de justice de la communication que la Commission avait tenté de lui substituer, cette dernière a lancé une vaste consultation en présentant en juin 1997 un Livre vert sur « les retraites complémentaires dans le marché unique »¹¹. La Commission ayant achevé l'examen des réactions à son Livre vert, elle a publié en juin 1999 une communication proposant l'adoption d'une directive intitulée « vers un marché unique pour les retraites complémentaires »¹².

Au regard de ce qui nous intéresse ici, il est important de noter que cette communication, qui propose de donner un cadre juridique communautaire aux régimes professionnels du deuxième pilier, ne traite que des fonds de retraite financés par capitalisation, alors même que le point 5 de la consultation sur le livre vert sur les retraites notait que : « *en Allemagne et en France, le deuxième pilier est financé en partie par répartition, ce qui a pour effet que la capitalisation nécessaire pour obtenir des prestations de retraite élevées est moindre.* » Les objectifs assignés à cette directive sont de permettre à ces régimes complémentaires financés en capitalisation de profiter des libertés du Marché Unique et des nouvelles perspectives qu'offre l'euro, de participer à l'essor des marchés des capitaux européens, de parachever l'intégration des marchés financiers de l'Union. D'après le texte de cette communication, atteindre ces objectifs devrait permettre d'offrir davantage de choix et de flexibilité aux futurs retraités, d'améliorer le rendement et l'efficacité des fonds de retraite. L'ensemble devrait permettre d'une part de limiter le coût indirect du travail et de créer des emplois, et d'autre part de renforcer les fondements économiques de la protection sociale.

On retrouve donc ici l'idée que le deuxième pilier des régimes de retraite doit être constitué de fonds de capitalisation, mais aussi l'idée que le moyen d'assurer en même temps la sécurité des retraités et la croissance économique repose sur le développement de la capitalisation. Dans le résumé des réponses au livre vert de la Commission [COM (97) 283], on retrouve aussi la description des mécanismes de « vase communiquant » entre piliers :

« Il convient également de se rappeler que les différents niveaux de couverture offerts par les régimes de retraite relevant du premier pilier dans

11. Ce document examine le rôle des placements de retraite sur les marchés de capitaux et les règles techniques, financières et prudentielles nécessaires à la sécurité des engagements pris par les caisses et les fonds en s'interrogeant sur l'opportunité d'appliquer celles de l'assurance vie. Il examine également l'impact de ces régimes sur la mobilité des travailleurs et les obstacles sociaux et fiscaux qui peuvent l'entraver [CGP, 1999].

12. COM(99) 134 datée du 11/05/99.

les États membres peuvent être à l'origine des différences notables entre les niveaux de capitalisation observables dans le domaine des retraites complémentaires. Si le régime d'assurance-vieillesse de base assure une retraite suffisante, la nécessité de retraites complémentaires diminue.» [COM (97) 283, p. 5].

Il va sans dire qu'à l'inverse, si le niveau des assurances-vieillesse de base diminue, la nécessité de retraites complémentaires augmente. À côté des raisons communément annoncées pour réformer les systèmes de retraite de base (faire face au futur choc démographique, faire des économies immédiates), il faut ajouter un troisième objectif : diminuer les prestations des retraites de base pour faire de la place pour les retraites complémentaires par capitalisation.

Nous allons maintenant montrer que la tendance générale est à la rétraction des régimes de base (obligatoires) et conséquemment à la croissance de la constitution de retraites par la capitalisation. Nous analysons tout d'abord comment ce phénomène se développe de manière générale avant d'entrer dans le détail des réformes nationales.

Le développement de la capitalisation

Des points de départ différents...

L'analyse comparative des systèmes de protection sociale, qui s'est considérablement développée au cours des années 1990, a consacré le classement en trois groupes des systèmes de protection sociale proposé par G. Esping-Andersen [1990]. Ce dernier distingue les régimes libéraux de protection sociale (des pays anglo-saxons), les régimes sociaux-démocrates (des pays scandinaves) et les régimes conservateurs-corporatistes (des pays européens continentaux). L'intérêt de cette approche est surtout de dégager des façons idéales typiques de penser et de faire de la protection sociale qui permettent de situer chaque système concret [Théret, 1996, Palier, 1997a et 1999]. Cependant, pour le problème qui nous intéresse ici, nous ne souhaitons pas reprendre ces catégories mais plutôt distinguer les systèmes de retraite selon l'importance respective des régimes par répartition et par capitalisation au sein de ces systèmes.

Les systèmes de retraites des pays européens peuvent ainsi être divisés en deux groupes principaux. Trois pays, les Pays-Bas, le Royaume Uni et la Suisse se distinguent par un système de retraite où la capitalisation joue un rôle déjà très important. Ces systèmes sont caractérisés par des régimes par répartition avec des taux de remplacement relativement faibles, aux alentours de 30 % pour le salaire moyen. Il s'agit de régimes versant soit des prestations uniformes (Royaume-Uni et Pays-Bas), soit des prestations plafonnées (Suisse). Dans les trois cas, ce régime par répartition peu généreux est complété par un système de fonds de pension, fonctionnant par capitali-

sation et fournissant des retraites supplémentaires à la majorité des employés. Le montant des actifs détenus par l'ensemble de ces fonds de pension (tableau 1, deuxième colonne) nous donne une idée de l'importance de la capitalisation dans ces pays dès le début des années 1990. Leurs systèmes de retraites correspondaient déjà assez bien au modèle préconisé par la Banque Mondiale.

La plupart des autres pays européens connaissent des systèmes où les régimes par répartition jouent un rôle beaucoup plus important. Dans le cas de la France, l'Italie et l'Allemagne, les retraites de base garantissent des prestations beaucoup plus élevées, qui varient entre 53 % du salaire net pour l'Allemagne et 78 % pour l'Italie. Ici les prestations sont proportionnelles au revenu assuré, elles sont plafonnées mais à un niveau relativement haut. De ce fait, les besoins de revenu des retraités se retrouvent couverts dans une large mesure par le système de base, ce qui laisse peu d'espace au développement des régimes par capitalisation, comme le montre le faible montant des actifs possédés par ces régimes dans ces pays au début des années 1990 (tableau 1).

TABLEAU 1 – TAUX DE REMPLACEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE PUBLIQUES (EN % DU SALAIRE MOYEN NET), ET MONTANT DES ACTIFS DÉTENU PAR LES FOURNISSEURS DE RETRAITES PRIVÉS, Y COMPRIS L'ASSURANCE-VIE (EN % DU PIB).

	Taux de remplacement (% du salaire moyen ; 1993)	Actifs des fonds de pension (en % du PIB ; 1990)
Pays-Bas	33	107
Royaume-Uni	33	97
Suisse	36	82
États-Unis	42	68
Danemark	34	31
Allemagne	53	22
France	69	13
Italie	78	12

Sources : European Commission [1995] ; Office Fédéral des Assurances Sociales (Suisse) 1993 ; Office of the Actuary [1993] (États-Unis) ; Charpentier [1997].

Le tableau 1 illustre clairement la distinction entre les deux cas de figure présentée ci-dessus. En outre, les données présentées dans le tableau 1 montrent une forte corrélation négative ($r = -0,79$) entre le taux de remplacement des régimes de base et la taille du système par capitalisation¹³. Le principe de

13. Le cas du Danemark, qui combine un taux de remplacement modeste avec un système par capitalisation relativement peu développé, peut se comprendre si on tient compte de la faible dispersion des salaires dans ce pays. Pour la plupart des salariés danois, la retraite de base complétée par un supplément

« vase communicant » entre répartition et capitalisation semble ici confirmé en comparaison statique entre les pays. Nous en inférons une possible tendance dynamique dans le contexte actuel des réformes des systèmes de retraite. En cas de réduction des prestations des régimes de base, on peut s'attendre à une expansion du rôle de la capitalisation, ou du moins à de fortes pressions dans ce sens. Cette dynamique semble effectivement être à l'œuvre depuis le milieu des années 1980 dans différents pays européens.

... une tendance commune

Dans le contexte d'incertitude sur l'avenir des régimes de retraite par répartition (du fait aussi bien des prévisions démographiques et financières qui se sont multipliées que du catastrophisme politique qui entoure leurs publications) puis de réduction progressive des prestations offertes par ces régimes, les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont vu une augmentation des dépenses privées dans le domaine de l'assurance vieillesse, et ceci dans les deux groupes de pays identifiés précédemment. Le tableau 2 nous montre en effet une forte progression des dépenses privées d'assurance vieillesse dans les pays à forte capitalisation (Pays-Bas, Royaume-Uni) due essentiellement à la maturation des régimes d'entreprise établis dans l'après-guerre. Plus frappant est le cas de l'Allemagne, qui a vu une constante augmentation des dépenses privées d'assurance vieillesse dans les années quatre-vingt, et probablement aussi au début des années quatre-vingt-dix (les données de 1993 sont influencées par l'unification). Parmi les pays pour lesquels les données sont disponibles, seule la Suède ne semble pas avoir connu une expansion claire des dépenses privées d'assurance vieillesse durant la période 1980-1993. Toutefois, le niveau de ces dépenses était déjà assez élevé, et il va probablement augmenter à la suite des réformes adoptées en 1994 (voir plus bas).

**TABLEAU 2 – DÉPENSES PRIVÉES (OBLIGATOIRES ET VOLONTAIRES)
POUR L'ASSURANCE VIEILLESSE, EN % DES DÉPENSES TOTALES
D'ASSURANCE VIEILLESSE**

	1980	1985	1990	1993
Pays-Bas	11,5	16,3	19,7	23,1
Royaume Uni	15,4	22,4	26,6	26,9
Danemark	3,9	5,1	6,7	6,9
Suède	13,0	12,2	13,0	13,7
Allemagne	4,4	5,9	7,1	6,0*

*réduction liée à la prise en compte des nouveaux Länder.

Source : Adema, Einerhand, 1998

Les données présentées dans le tableau 2 suggèrent donc que l'on est en présence d'une tendance généralisée au développement de plusieurs piliers pour les retraites, avec une croissance de la part consacrée à la capitalisation. Le fait que cette tendance se retrouve dans un pays comme l'Allemagne dès les années 1980 incite à considérer qu'elle pourrait se généraliser, y compris dans des pays a priori peu ouverts à la capitalisation. Les données présentées jusqu'ici restent cependant trop globales et partielles. Il convient de compléter la présentation de ces indicateurs globaux (et relativement anciens) par une analyse institutionnelle des récents développements spécifiques à chaque système de retraite pour voir si et comment on retrouve ces tendances générales.

LES CHEMINEMENTS SINGULIERS DES RÉFORMES DES SYSTÈMES DE RETRAITE

La première partie de cet article a montré que pour analyser la possibilité de l'introduction et du développement des fonds de pension dans un pays, il était essentiel d'une part de raisonner en dynamique, le processus se réalisant par étapes successives et non par une substitution brutale, et d'autre part de replacer la question des fonds de pension dans le contexte général des transformations d'ensemble du système de retraite, les transformations des retraites de base obligatoires offrant ou non les conditions de développement d'autres formes de retraite.

Comme l'ont montré les recherches citées en introduction, il convient cependant de resituer les évolutions nationales dans leur contexte institutionnel et politique particulier. Nous allons donc retracer le cheminement spécifique de différents systèmes de retraites à travers l'analyse des réformes récentes qui y ont été introduites afin de voir si derrière la diversité des parcours, nous retrouvons une tendance commune. Dans cette perspective, les variations dans les évolutions sont à comprendre en référence aux spécificités des différents régimes de protection sociale [Esping-Andersen, 1996]. Nous allons donc distinguer trois cas de figure en rappelant les évolutions britanniques, puis suédoises avant d'analyser les évolutions des systèmes « bismarckiens », allemands, italiens et surtout français.

Les réformes britanniques

Deux tendances ont marqué les réformes britanniques en matière de retraites publiques : une érosion du niveau des prestations forfaitaires de base servies par l'État, et la privatisation partielle du régime de retraite complémentaire public (SERPS).

L'érosion des prestations de base servies par l'État (*basic pension*) provient principalement d'un changement de formule d'indexation adopté par le

gouvernement Thatcher au début des années 1980. Il était auparavant prévu que l'indexation devait se faire sur ce qui augmentait le plus, les prix ou les salaires. Depuis 1982, l'indexation n'est plus faite que sur les prix. Dans la mesure où les revenus augmentent plus que les prix, cela signifie une baisse du taux de remplacement des pensions de base (cf. tableau 3). Les retraites de base, qui ont toujours été d'un niveau relativement bas au Royaume-Uni, voient depuis 1982 leur part continuellement baisser dans le revenu des retraités. Cette baisse continue de la valeur des pensions de base a encore renforcé la nécessité de développer des retraites complémentaires.

TABLEAU 3 – NIVEAU DES PENSIONS DE BASE POUR UNE PERSONNE SEULE, 1986-1995

(en pourcentage du salaire brut moyen)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
21.0	19.8	18.8	18.2	17.8	18.2	18.0	17.7	17.7	17.3

Source : ONS (1997), T. 3.13, p. 56 and T. 6.14, p. 143.

Cependant, le niveau des retraites complémentaires publiques, financées en répartition, a lui aussi été réduit à partir de 1986. La formule du SERPS (retraites complémentaires publiques : *State Earnings Related Pension Scheme*) a été changée : il est prévu de passer de 25 % du salaire moyen des 20 meilleures années à 20 % du revenu moyen sur toute la carrière du bénéficiaire d'ici à l'an 2009. Dans le même temps, l'opportunité a été donnée aux employés de quitter (*to opt out*) le système d'État (SERPS) pour acheter une retraite privée personnelle, en capitalisation, avec un soutien financier du gouvernement [Bonoli, 2000, Ch. 3].

Cette réforme était en fait une version atténuée d'une proposition plus radicale visant à supprimer complètement les retraites complémentaires publiques. Cependant, supprimer les SERPS posait notamment un problème technique de financement des pensions actuelles alors que les cotisants allaient disparaître. Devant l'opposition des syndicats, des partis de gauche mais aussi du patronat, le gouvernement Thatcher a préféré maintenir le système en place tout en en réduisant ses prestations et en rendant la solution privée alternative bien plus attractive (par des réductions d'impôts et par une exemption de 2 % de cotisation pendant cinq ans).

Entre 1986 et 1993, environ 5 millions d'employés ont quitté les SERPS pour prendre une pension privée. La réduction des prestations servies par les SERPS, le doute entretenu par le gouvernement sur leur avenir, les campagnes de vente agressive des compagnies d'assurance ont persuadé beaucoup de Britanniques de quitter le système public de retraite pour prendre une assurance retraite privée. Cette réforme a ainsi permis « de voir réduit le coût croissant des SERPS » et « d'assurer la création des conditions d'expansion

de pensions de retraites individuelles¹⁴ » [DHSS, 1985, p. 4]. Nous retrouvons à grande échelle et sur une courte période le mécanisme de vase communicant analysé précédemment.

Alors qu'en 1980, il semblait impossible de remettre en cause le système des SERPS mis en place au début des années 1970, cette option est devenue aujourd'hui envisageable [Bonoli, Palier, 1998 ; Bonoli, 2000]. Myles et Pierson [2000] pensent que le cas britannique est particulier puisqu'il s'agissait d'un régime de retraite par répartition « récents » (*late comers*) : « La capitalisation, et, en l'occurrence, la privatisation a été rendu possible par l'immaturité du système, et seulement parce que le gouvernement a accepté de prendre une part significative du double paiement à sa charge »¹⁵. Cependant, le développement des retraites par capitalisation se retrouve dans d'autres pays.

La réforme suédoise

Les Suédois ont récemment transformé leur système de retraite. Celui-ci était fondé sur trois piliers : un premier pilier universel, servant à tous une retraite de base forfaitaire relativement généreuse après trente ans de cotisation, puis un deuxième pilier contributif, financé en répartition, dont le montant de la pension était calculé sur les 15 meilleures années de revenus et un troisième pilier, marginal, formé des retraites d'entreprise (*collective pensions*), financées en capitalisation.

Discutée dès 1984, véritablement lancée en 1994, cette réforme importante du système de retraite suédois a été adoptée en juin 1998. Les retraites de base autrefois universelles ont été mises sous condition de ressources. Les personnes n'ayant, faute de cotisations, pas acquis de droits suffisants pour bénéficier du nouveau système contributif percevront, à l'âge de 65 ans, et à condition d'avoir résidé au moins 40 ans en Suède, une retraite minimale équivalente à 2,13 fois le montant de base (déterminé par les pouvoirs publics).

Les autres salariés cumulent une retraite contributive, obligatoire, publique et nationale, et une deuxième issue des accords d'entreprise qui est financée par capitalisation. Le calcul du montant de la pension de retraite publique applique un principe de contributivité strict : le calcul se fera en référence au montant des cotisations versées. Mais la somme des droits acquis sera affectée d'un diviseur à la fois « démographique » et « économique ». Ce diviseur tient compte de l'âge de l'individu au moment de la liquidation et de l'espérance de vie de son groupe d'âge, mais aussi des prévisions de croissance économique et de hausse des prix. Le diviseur sera d'autant plus élevé que la période estimée de paiement sera plus longue. Le nouveau système de retraite doit être autonome du budget de l'État et

14. C'est nous qui traduisons.

15. C'est nous qui traduisons [Myles, Pierson, 2000].

s'autofinancer. Chaque personne assurée doit obtenir des informations annuelles sur ses droits acquis et sur le montant projeté de sa pension. À partir de l'âge de 61 ans (mais sans limite supérieure), tout salarié peut partir à la retraite et bénéficier du nouveau système [Regeringskansliet, 1998].

Ce profond bouleversement du système suédois de retraite est fondé sur un accord entre les cinq principaux partis du pays ainsi que sur une mise en œuvre négociée pendant plusieurs années (1984-1990 ; 1994-1998) et introduite graduellement [Reynaud, 1999]. Les personnes nées avant 1937 relèvent toujours de l'ancien système, celles nées entre 1938 et 1953 reçoivent une partie de leur pension selon l'ancien système et une autre selon le nouveau, et celles nées après 1954 recevront leur pension entièrement selon le nouveau système [Palme, Wennemo, 1998].

Ainsi, pour réduire les dépenses publiques en matière de retraite, deux méthodes ont été utilisées : mise sous condition de ressources des prestations universelles (transformation du premier pilier), renforcement du lien entre contribution et cotisation pour les retraites contributives (du deuxième pilier). L'ensemble de ces mesures a eu pour effet de réduire le niveau des pensions de retraites servies par le premier pilier et par le second pilier, offrant ainsi un espace de développement aux retraites complémentaires d'entreprises, financées en capitalisation (troisième pilier).

Par ailleurs, le système public, majoritairement financé en répartition, fait lui aussi appel à la capitalisation. En effet, le nouveau système est financé par cotisations sociales, payées paritairement par l'employeur et l'employé, chacun versant 9,25 % de la totalité des revenus des salariés (salaires et avantages liés à l'exercice d'une activité économique, mais aussi prestations sociales) sous un plafond (7,5 fois le montant de base). Sur les 18,5 % de cotisations, 16 points sont affectés à un régime général fonctionnant selon le principe de répartition, et 2,5 points à un compte individuel fonctionnant par capitalisation, dont la gestion sera assurée, au choix du cotisant, par un établissement public ou privé¹⁶. Nous voyons ici comment la capitalisation commence à pénétrer le second pilier des retraites dans les pays scandinaves et comment la rétraction des systèmes de base et complémentaire par répartition permet le développement de la capitalisation. Pour les pays d'Europe continentale, les politiques de rétraction des retraites de base semblent moins avancées, et le développement des retraites par capitalisation n'est envisagé que pour les retraites complémentaires volontaires.

16. De même au Danemark, un prélèvement exceptionnel de 1% a été prélevé en 1998 sur tous les revenus de 1997 (salaires et transferts sociaux) afin de financer les retraites complémentaires sur le long terme. Ces cotisations spéciales vont sur un compte spécifique et seront reversées aux personnes concernées lors de leur départ en retraite.

Les réformes des systèmes bismarckiens

Dans les systèmes bismarckiens de protection sociale, les assurances vieillesse financées en répartition fournissent l'essentiel des retraites. Les régimes de retraites obligatoires (de base et complémentaires) y assurent un niveau de remplacement des revenus relativement élevés (entre 53 et 78 %) et n'offrent ainsi que peu d'espace pour des retraites complémentaires par capitalisation. Cependant, au cours des années 1990, les réformes successives ont réduit le niveau des retraites par répartition et la plupart des gouvernements viennent de voter ou préparent un cadre législatif pour permettre la généralisation et le développement de régimes de retraites individuels, le plus souvent volontaires, financés en capitalisation.

Dans les systèmes de retraite « bismarckiens », la réduction des prestations financées en répartition est passée par une modification progressive des règles de calcul, négociée avec les partenaires sociaux. Le calcul des pensions de retraite a peu à peu été changé en affermissant le lien entre les contributions effectivement versées et les prestations reçues. Les prestations, au lieu d'être exprimées comme une proportion d'un salaire de référence (le montant de la retraite représente X % des Y meilleures années), sont de plus en plus calculées en fonction du montant réel de cotisations sociales versées au cours de la vie active. On passe ainsi de systèmes à prestation définie à des systèmes à cotisation définie.

L'Allemagne et l'Italie

L'Allemagne a connu en 1992 une première réforme qui a modifié l'indexation des pensions de retraite, leur évolution devenant parallèle aux salaires nets et non plus aux salaires bruts [Mire, 1996]. Cette réforme a été adoptée sur la base d'un accord entre les trois grands partis politiques allemands (CDU, parti libéral, SPD). Une deuxième réforme a été adoptée en 1997 par le gouvernement Kohl qui n'a pas fait l'objet du même accord [Hinrichs, 1998]. Très impopulaire, car elle prévoyait le passage du taux de remplacement des revenus de 70 à 64 % (pour une retraite à taux plein) la réforme de 1997 a par la suite été annulée par le gouvernement Schroeder. Ce dernier a cependant décidé d'indexer les retraites sur les prix à la consommation (et non plus sur les salaires nets) pendant deux ans (en 2000 et en 2001). Par ailleurs, les débats allemands portent aussi sur l'introduction d'une cotisation à un compte-retraite, obligatoire ou facultative, mais qui serait encouragée par le gouvernement sous la forme d'exemption fiscale notamment [Schmähl 1999].

En Italie, les différents gouvernements cherchaient depuis la fin des années 1970 à réformer un système de retraite coûteux, fragmenté et déséquilibré (servant des retraites très généreuses aux fonctionnaires, et très faibles voire nulles aux travailleurs indépendants). Au cours des années 1990, plusieurs projets de réforme sont tentés. La prudente réforme Amato de 1991

n'introduit pas de changement profond, évitant de heurter de front les « droits acquis » (pension d'ancienneté, régimes très généreux du secteur public) ; la réforme lancée par le gouvernement Berlusconi, qui remet en cause ces avantages, engendrera des manifestations nombreuses et massives et sera la cause de la chute de ce gouvernement. En 1995, L. Dini a adopté une nouvelle stratégie pour sa réforme des retraites, fondée sur la participation active et l'accord des syndicats. Cette réforme prévoit l'unification des multiples régimes de retraite ; un changement du mode de calcul des pensions dans lequel le montant des pensions est directement lié au montant des cotisations versées ; la fin des pensions d'ancienneté ; une distinction entre les pensions qui relèvent de l'assurance et celles qui relèvent de l'assistance, qui doivent être financées par des recettes fiscales. Cette réforme, dont la mise en œuvre est très progressive puisqu'elle s'étend jusqu'à 2008, a été acceptée par un référendum des salariés organisé par les syndicats après un gros travail de consultation et d'information dans les entreprises [Hege, 1997 ; Reynaud, 1999]¹⁷. En 1999, une nouvelle législation a été adoptée pour permettre le développement d'un système de retraite complémentaire par capitalisation : des incitations fiscales sont prévues pour favoriser la transformation des anciens régimes de retraite d'entreprise en véritables fonds de pension pré-financés.

Aussi bien par la temporalité des réformes que par leur nature, la France se situe dans le chemin suivi par les pays bismarckiens.

La France

Au cours des années 1980, le financement des retraites à venir devient un enjeu majeur. De nombreux rapports administratifs sont commandés afin de réaliser des projections démographiques et de proposer des solutions¹⁸. Les projections démographiques soulignent la nécessité de réformer le système de calcul des retraites. Ces projections montrent que si l'on souhaite conserver un système de retraites équilibré en 2025, il faudrait soit augmenter les cotisations de 170 %, soit baisser les prestations de moitié [Ruellan, 1993, p. 911-912]. Cependant, aucune réforme du système de retraite n'est intervenue au cours des années 1980, alors même que le régime général est quasiment constamment déficitaire (cf. tableau 4) et que les prévisions sont particulièrement pessimistes.

17. Voir aussi [MIRE, 1997], notamment les textes de Ugo Ascoli « introduction à la troisième partie : Réformer les systèmes de retraite », p. 255-266 et de Roberto Artoni et Alberto Zanardi « L'évolution du système de retraite italien » p. 267-292.

18. Voir notamment *Vieillir solidaires*, 1986, Rapport du Commissariat Général au Plan ; *L'avenir des retraites*, 1990, rapport de l'INSEE ; *Livre blanc sur les retraites, Garantir dans l'équité les retraites de demain*, 1991, Rapport du Commissariat Général au Plan ; *Rapport de la mission Retraites*, 1991, Mission Cottave ; *Rapport sur les retraites*, 1992, de Bernard Bruhnes. Une nouvelle vague de rapport a submergé 1999 et 2000 [rapport Charpin, Commissariat général au Plan ; rapport Taddéi Conseil d'Analyse Économique ; rapport Artus, Caisse des dépôts et consignation ; rapport Teulade, Conseil économique et social] signes avant-coureurs d'une réforme.

TABLEAU 4 – SOLDE DE LA CNAVTS ; 1976-1995

(en millions de francs)

1976	-781	1983	-8 845	1990	-6 610
1977	-459	1984	-1 655	1991	-18 693
1978	-8 003	1985	-7 891	1992	-17 907
1979	-875	1986	-15 604	1993	-39 456
1980	1 072	1987	-10 281	1994	-12 773
1981	-672	1988	-17 064	1995	10 142
1982	-1 058	1989	-4 645		

Sources : SESI et commission des comptes de la Sécurité sociale [Palier, 1999]

Les différents gouvernements préfèrent retarder la mise en œuvre des réformes proposées dans les différents rapports et opter pour des mesures plus traditionnelles et moins risquées : augmenter les recettes plutôt que réduire les dépenses. Entre 1985 et 1991, les cotisations retraites des salariés passeront de 4,7 à 6,55 % du plafond de la Sécurité sociale. Les partenaires sociaux eux-mêmes, quand ils ajusteront le système des retraites complémentaires obligatoires (AGIRC et ARRCO) en février 1993 et 1994, relèveront les cotisations sociales, même s'ils feront aussi baisser le niveau des pensions de retraite complémentaires en indexant la revalorisation des points de retraites sur les prix et non plus sur les salaires bruts [Babeau, 1997].

À la fin des années quatre-vingt et au début des années 1990, les politiques publiques en matière de retraite consistent donc principalement à commander des rapports et à lancer de nombreuses campagnes d'information sur les effets du vieillissement de la population, les évolutions du rapport entre actifs et non actifs et les prévisions catastrophistes de l'avenir des retraites en France, sur fond de mobilisations syndicales pour la défense des retraites.

Peu après les élections législatives de mars 1993 ayant donné une très forte majorité des sièges à la coalition UDF-RPR, le gouvernement Balladur adopte une réforme des retraites du régime général des employés du secteur privé de l'industrie et du commerce. Entre avril et juin 1993, le gouvernement consulte les partenaires sociaux sur ses projets de réforme en cherchant à obtenir le soutien de la CFDT et la neutralité des autres confédérations [Bonoli, 1997 ; 2000, Ch. 5]. La réforme a fait l'objet d'un subtil dosage : elle prévoit des réductions de prestations mais elle est limitée au secteur privé (régime général) et ne concerne pas les régimes spéciaux de

retraites du secteur public qui offrent pourtant des prestations plus généreuses à leurs bénéficiaires. Cette réforme limitée comporte en outre certaines concessions aux syndicats.

La réforme de 1993 a modifié le mode de calcul des pensions de retraite pour les salariés du secteur privé, ainsi que le mode d'indexation de leurs pensions. Le montant des pensions de retraite doit être calculé en référence aux salaires des 25 meilleures années (auparavant, il s'agissait des 10 meilleures années). Pour toucher une pension complète (50 % du salaire de référence sous le plafond de la Sécurité sociale fixé à 14 470 francs par mois en 1999), il faudra avoir cotisé pendant 40 ans (160 trimestres) au lieu de 37,5 ans auparavant (150 trimestres). Cet allongement de la durée de cotisation est introduit progressivement (un trimestre supplémentaire par an : les personnes qui sont parties à la retraite en 1994 ont dû cotiser 151 trimestres, etc. la réforme sera achevée en 2004). Par ailleurs, l'augmentation des pensions n'est plus indexée sur les salaires bruts mais sur l'évolution des prix. Cette dernière disposition a été adoptée en 1993 pour seulement 5 ans¹⁹, mais elle est depuis prorogée tous les ans par le gouvernement Jospin [loi de financement de la Sécurité sociale de 1998 et 1999]. Cette réforme consiste donc à resserrer le lien entre cotisation et prestation, comme toutes les réformes entreprises dans les systèmes bismarckiens. Pour faire accepter cette réduction des prestations, le gouvernement a aussi prévu un deuxième volet à cette réforme, visant à séparer ce qui relève de l'assurance sociale et ce qui relève de la solidarité.

La réforme de 1993 prévoit en effet la création d'un « Fonds de solidarité vieillesse » (FSV), qui doit financer les prestations non contributives pour les retraités qui n'ont pas suffisamment cotisé au cours de leur carrière (minimum vieillesse - prestations sous condition de ressources indépendantes des cotisations perçues sur les salaires des intéressés). Ces prestations ne pèseront ainsi plus sur les budgets des assurances sociales. Le FSV compense aussi les cotisations non payées par les personnes qui sont au chômage²⁰. Le FSV est financé par les 1,3 % d'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) décidée en juin 1993.

La mise en place de ce fonds correspond à l'une des demandes syndicales de prise en charge par l'État des « charges indues » qui pesaient sur les régimes contributifs de retraites. En mai 1993, deux votes du conseil d'administration de la CNAVTS ont été organisés sur les projets du gouvernement. Tandis que les projets de changement du mode de calcul des retraites n'ont reçu le soutien que du CNPF et de la CFTC, le projet de mise en place du FSV a reçu le soutien de toutes les confédérations syndicales sauf de la CGT [Bonoli, 1997]. Devant ce résultat, le gouvernement a mis en

19. Ce qui semble avoir permis d'obtenir le consentement tacite de la CFDT sur la réforme.

20. En 1994, le gouvernement a décidé que le FSV devrait aussi rembourser les dettes accumulées jusqu'en 1993 par le système de Sécurité sociale.

place sa réforme, prudemment annoncée en plein mois d'août 1993. Seuls la CGT et FO ont officiellement protesté contre cette réforme, sans pour autant organiser de mobilisation des salariés.

Lorsqu'il cherchera à étendre cette réforme aux salariés du secteur public, Alain Juppé ne fera pas preuve de la même prudence politique, ce qui explique sans doute l'échec de sa tentative de 1995. La réforme élaborée par E. Balladur et S. Veil ne concernait que le régime général de la Sécurité sociale (les salariés du secteur privé de l'industrie et du commerce), et non les régimes spéciaux des fonctionnaires ni des salariés des entreprises publiques (SNCF, RATP, EDF-GDF, etc.). Dans le cadre de son plan présenté le 15 novembre 1995, Alain Juppé avait notamment prévu de réformer ces régimes spéciaux de retraite. Il souhaitait étendre les règles de calcul du privé au public, notamment en faisant passer de 37,5 à 40 ans la durée nécessaire de cotisation pour l'obtention d'une retraite à taux plein.

Estimant bénéficiaire de suffisamment d'atouts politiques (le président de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat relevaient de la même majorité politique, les prochaines élections se situaient 3 ans plus tard), et redoutant les effets réducteurs des négociations préalables à la mise en place d'une réforme sociale, Alain Juppé choisit d'élaborer son plan de réforme de la Sécurité sociale dans le secret, sans aucune négociation avec les partenaires sociaux. La réponse à sa proposition de réforme des retraites publiques ne se fera pas attendre. Dès le 23 novembre, des grèves massives sont décidées dans la fonction publique (en particulier à la SNCF et à la RATP) et d'imposantes manifestations se sont multipliées jusqu'au 22 décembre 1995.

Face à l'ampleur du mouvement social déclenché par ce projet de réforme et par l'annonce du plan de restructuration de la SNCF, le gouvernement a retiré son projet. Le mode de calcul des retraites publiques reste donc inchangé : il faut avoir cotisé 37,5 années pour prétendre à une pension complète. Celle-ci est calculée en référence aux six derniers mois de salaire de la carrière du fonctionnaire, période au cours de laquelle le salaire est généralement le plus élevé. Les régimes de retraite de la fonction publique assurent un taux de remplacement de l'ordre de 75 % du salaire de référence.

Par contraste, les calculs actuels montrent que le régime général des travailleurs salariés du privé assurera dans 20 ans un taux de remplacement du dernier salaire de l'ordre de 33 % (contre près de 50 % auparavant). La réforme de 1993 devrait ainsi avoir un impact sur l'âge de départ à la retraite des salariés du commerce et de l'industrie, comme sur le montant des retraites qui leur sont versées. Avec l'extension à 40 ans de la période de cotisation nécessaire, pour bénéficier d'une retraite à taux plein, de nombreux salariés devront prolonger leur activité au-delà de 60 ans, ce qui ne correspond pas aux évolutions actuelles du marché du travail. La réforme aura donc surtout pour conséquence de baisser le niveau des pensions.

« Dans l'hypothèse d'une évolution des salaires réels de 1,8 % par an, le

niveau moyen des retraites du régime général des travailleurs salariés serait réduit d'environ 30 % par rapport à ce qu'il aurait été en l'absence de réforme » [Babeau, 1997, p. 295]²¹.

Dès lors, pour maintenir un même niveau de remplacement des revenus, les systèmes de retraite complémentaire, et notamment les fonds privés d'épargne retraite devraient être appelés à jouer un rôle de plus en plus important. Un certain nombre de catégories professionnelles, dont les fonctionnaires, les agriculteurs, les assureurs et les employés de banques, disposent déjà de leurs propres systèmes d'épargne retraite²². En 1997, le gouvernement Juppé a voulu créer la possibilité de mettre en place pour la plupart des salariés des fonds d'épargne retraite privés facultatifs, organisés au sein de l'entreprise. La loi du 25 mars 1997 (dite loi Thomas) visait à instituer en France un système d'épargne retraite pour 14,5 millions de salariés du secteur privé et pour les travailleurs agricoles. Ce système devait être financé par les salariés adhérents et éventuellement par les employeurs qui souhaitaient verser un abondement. L'ensemble du dispositif devait être rendu attractif grâce à un certain nombre d'exonérations fiscales et sociales.

Cette loi ne pouvait être appliquée qu'avec la parution des décrets définissant les conditions précises de mise en œuvre. Ils devaient l'être en juin 1997. Mais la dissolution de l'Assemblée Nationale et l'arrivée d'une nouvelle majorité ont retardé voire interrompu le processus. Le nouveau Premier ministre, Lionel Jospin, a alors indiqué qu'il reverrait ce système qui risque de « mettre en danger le système par répartition ». Les décrets d'application de cette loi ont été bloqués par le gouvernement Jospin, mais de nombreuses déclarations actuelles font penser que le gouvernement pourrait prochainement chercher à favoriser le rôle de l'épargne privée dans la constitution des retraites (voir plus bas).

Par ailleurs, le gouvernement Jospin a créé en 1999 un fonds de réserve destiné à subvenir aux besoins du système de retraite par répartition dans les années démographiquement difficiles. Le capital de ce fonds est pour l'instant abondé au coup par coup par décision gouvernementale. Il constitue cependant un nouveau cadre d'intervention dans lequel des mécanismes de capitalisation viennent au secours du système par répartition²³. L'origine des recettes de ce fonds (excédent budgétaire, recettes des privatisations ?...) ainsi que leur usage (placement en obligations, en actions ?) n'ayant pas été

21. Pour des analyses plus précises des conséquences importantes de la réforme de 1993, voir Concialdi dans ce volume.

22. PREFON, mis en place en 1967 pour les fonctionnaires, COREVA pour les exploitants agricoles depuis 1990, FONPEL pour les élus des collectivités locales (1993), possibilité pour les professions indépendantes de conclure des contrats d'épargne retraite ou de prévoyance avec déductions fiscales depuis 1994, multiplication des régimes sur-complémentaires dits "chapeaux" financés en capitalisant dans les grandes entreprises depuis le milieu des années 1990, (e.g. accords sur les régimes sur-complémentaires dans les sociétés d'assurance et dans les banques).

23. Aux Etats-Unis, Bill Clinton a récemment préconisé qu'une partie du fonds, là-bas aussi mis en place pour "sauver" les retraites par répartition, soit investi sur les marchés financiers. Cf Béland dans ce volume.

fermement décidé par le gouvernement, celui-ci en reste encore à l'état de coquille vide. Il offre cependant une structure qui, si elle était alimentée plus régulièrement par cotisations, pourrait ressembler aux systèmes mis en place dans les pays scandinaves.

Les deux tendances dégagées dans notre première partie se retrouvent donc dans chacun des pays étudiés, sous une forme ou sous une autre, mais avec de fortes différences de niveau. Partout, les réformes ont d'abord cherché à réduire les dépenses (publiques) des régimes de base par un changement important des règles de calcul des retraites : retardement de l'âge légal de départ en retraite, déconnexion de l'évolution des prestations par rapport à celles des salaires, sélectivité accrue et érosion des prestations sous condition de ressources, ciblage des prestations universelles, nécessité d'une durée plus longue de cotisation pour ouvrir aux mêmes droits, renforcement du lien entre cotisation et prestation pour les retraites contributives. Ces réformes signifient une importante baisse programmée des retraites futures. Une fois la première condition remplie (baisse des retraites de base), dans un second temps, d'autres mesures ont permis soit le développement, soit les conditions du développement futur des régimes de retraite par capitalisation : privatisation partielle du régime public en Grande Bretagne, développement des régimes complémentaires pré-financés publics et privés en Scandinavie, mise en place de fonds spéciaux destinés à financer (grâce à la capitalisation) les retraites futures en Scandinavie et en Europe continentale, législation et politiques fiscales favorables aux développements de la constitution de retraites complémentaires, facultatives et financées en capitalisation, dans certains pays d'Europe continentale. Ce dernier groupe de pays apparaît cependant comme le moins avancé dans l'expansion des retraites par capitalisation. Les conditions de leur développement semblent encore moins réunies en France que chez ses voisins puisqu'aucune législation générale n'a encore été mise en œuvre dans ce domaine. Notre troisième partie vise à en analyser les raisons politiques et institutionnelles et à voir si ces raisons tiennent toujours.

OBSTACLES INSTITUTIONNELS ET RÉFORMES STRUCTURELLES

La première condition du développement des retraites par capitalisation repose sur la rétraction des régimes de base. Suite aux réformes introduites dans les pays bismarckiens au cours des dernières années, cette condition commence à être réalisée. Cela n'implique par pour autant un développement automatique des fonds de pension privés. De nombreux obstacles s'opposent encore à leur développement. Le premier d'entre eux réside dans la forte légitimité politique et sociale des systèmes par répartition dans les pays continentaux. Nous voudrions ici aborder les éléments politiques et institutionnels qui, en France, fondent cette légitimité. Nous

allons cependant aussi montrer que les conditions politiques de développement des retraites par capitalisation semblent aujourd'hui réunies en France.

Les capacités de résistance des assurances vieillesse

Les retraites de base ont partout baissé en Europe. Cependant, ce sont les retraites de base obligatoires organisées sous forme d'assurance sociale financées en répartition qui ont le mieux résisté aux politiques de réduction : les coupes sont intervenues plus tard qu'ailleurs et avec une moindre ampleur. C'est dans la configuration institutionnelle qu'il faut chercher les explications de cette résistance aux réformes. L'analyse de ce type de variable avait déjà permis à Paul Pierson d'expliquer pourquoi les changements introduits en Grande Bretagne ou aux États-Unis avaient été limités par rapport aux objectifs annoncés par M. Thatcher ou R. Reagan [Pierson, 1994]. Les institutions de retraites typiques des régimes de protection sociale des pays d'Europe continentale créent des conditions politiques de résistance au *re-trenchment* encore plus fortes que dans les pays anglo-saxons. Elles offrent des prestations généreuses, acquises par le travail, proportionnelles et financées par des cotisations sociales. Elles sont organisées dans un système fragmenté, où les partenaires sociaux jouent un rôle important. L'ensemble de ces caractéristiques permet de comprendre les capacités de résistance des assurances vieillesse.

Des prestations légitimes

- *Des prestations généreuses...*

En France, la réforme des retraites est perçue comme un des enjeux les plus sensibles politiquement²⁴. Toute proposition de réduction des retraites rencontre une forte opposition de la population. Le système de retraite est l'un des principaux éléments constitutifs de l'attachement des Français à la Sécurité sociale. Cela est tout d'abord lié au taux de remplacement assuré par les régimes de retraite obligatoires de la Sécurité sociale, qui avoisinaient les 70 % si l'on additionne les régimes de base et les régimes complémentaires (obligatoires) pour ce qui concerne le régime général²⁵. Par contraste, les pensions de base britanniques sont délivrées à l'ensemble des citoyens, mais elles ne représentent que 17 % du salaire brut moyen (cf. tableau 3). Ces prestations tendent donc à être relativement négligeables pour la majorité de la population. Les retraités des classes moyennes britanniques doivent compter sur d'autres formes de retraite pour garantir leur revenu, ce qui réduit d'autant leur soutien au *basic pensions*, pourtant universelles. On comprend

24. Michel Rocard, qui a commandé le livre blanc sur les retraites mais n'a pu obtenir le soutien ni des communistes ni ces centristes pour mettre en œuvre ses recommandations, avait coutume de dire que plus d'un gouvernement tomberait sur la réforme des retraites.

25. Qui couvre environ 60% de la population.

dès lors que l'attachement des Français à leur système de retraite obligatoire soit plus important que celui des Britanniques.

- *acquises par le travail...*

La nature des droits sociaux qui justifient le versement des pensions de retraite de base n'est pas la même selon les systèmes. Les prestations mises sous condition de ressources et financées par l'impôt sont versées au nom de la redistribution envers les plus démunis. Elles peuvent être dénoncées comme étant versées sans contrepartie. C'est sur ce genre de rhétoriques que se sont appuyés les gouvernements conservateurs anglo-saxons ou scandinaves pour dénoncer les effets désincitatifs des prestations sociales « passives »²⁶. Par le biais du versement de cotisations sociales prélevées sur son salaire qui « ouvrent » les droits à la retraite, l'assuré a le sentiment d'avoir payé pour ses droits sociaux, de les avoir achetés. Des droits sociaux « acquis » par le versement de cotisation sociale sont donc plus difficiles à remettre en cause que des droits sociaux fondés sur le besoin ou même sur la citoyenneté. Il est difficile de critiquer les principes d'un système où les retraites de base elles-mêmes sont fondées sur les droits acquis grâce au versement d'une partie de son salaire tout au long de sa carrière professionnelle²⁷.

- *proportionnelles...*

Dans la mesure où les régimes de retraite par répartition versent des prestations proportionnelles (calculées par rapport aux X meilleures années de salaire perçu ou par rapport au montant des cotisations versées), elles établissent un lien entre cotisation et prestation, difficile à remettre en cause après coup. En outre, la référence des prestations contributives est individuelle (le propre salaire de l'assuré ou bien le montant des cotisations versées par l'assuré lui-même) tandis que celle des prestations forfaitaires est collective (salaire net moyen par exemple). La référence étant individuelle et relativement proche (surtout quand il s'agit d'une proportion des X meilleures années de salaire), toute modification du montant de la pension est plus sensible que la modification d'une prestation forfaitaire.

- *financées par cotisations sociales.*

Les différents modes de financement de la protection sociale (cotisation sociale ou impôt) peuvent être plus ou moins acceptés par la population et ainsi plus ou moins contribuer à la résistance des prestations sociales. Tandis que les impôts vont à l'État, les cotisations sociales permettent d'acquérir des droits sociaux traduits en prestation en cas de réalisation d'un risque

26. Le Secrétaire d'État à la Sécurité sociale de John Major, lors du congrès annuel du parti conservateur en 1992, annonce qu'il faut « en finir avec la société du quelque chose contre rien » *'close down the something-for-nothing society'* cité par Ploug, Kvist, 1996, p. 30.

27. Nous retrouvons l'idée exposée par Pierre Concialdi dans ce volume, qui rappelle que « le fait de cotiser donnait à l'ouvrier une légitimité plus forte dans l'attribution d'un droit à prestation ».

social. D'une façon générale, le soutien politique à un mode de financement est d'autant plus fort que ceux qui paient sont les mêmes que ceux qui bénéficient des prestations. Les cotisations sociales semblent « revenir » à ceux qui les ont versées en cas de réalisation d'un risque social. La notion de « salaire différé », qui a longtemps désigné les cotisations sociales avant qu'elles ne deviennent des « charges sociales » [Friot, 1998] montre combien l'argent versé au système de protection sociale sous la forme de cotisations était conçu comme devant être reversé ultérieurement à celui qui a cotisé. En revanche, le mode de financement fondé sur l'impôt souffre de la disqualification généralement associée à l'imposition. Dans un pays comme la France, où les recettes des impôts ne peuvent normalement pas être affectées, l'argent versé à l'État sous forme d'impôt, et notamment sous forme d'impôt sur le revenu, particulièrement visible dans la mesure où il n'est pas prélevé à la source, semble se perdre dans la masse des dépenses publiques, sans qu'il soit possible de clairement identifier leur usage, contrairement aux cotisations sociales.

En outre, la destination des cotisations sociales est bien plus claire en France qu'en Grande Bretagne par exemple. En effet, chaque salarié français voit sur sa feuille de paye le montant de cotisation qu'il verse pour son assurance vieillesse, distinguée de ses cotisations d'assurance maladie, chômage, etc. En Grande Bretagne, où le principe beveridgien de la cotisation unique a été appliqué, chaque salarié verse sa contribution au *National Insurance Funds*, qui redistribue ensuite les différentes prestations (le plus souvent forfaitaires, donc sans lien direct avec le montant des cotisations). Le lien entre cotisation et prestation est donc plus grand en France qu'en Grande Bretagne, ce qui explique partiellement que les Français préfèrent voir leurs cotisations sociales augmenter plutôt que leurs prestations sociales baisser [Gaxie, 1990 ; Palier, 1999], contrairement aux Britanniques²⁸.

Si la légitimité des systèmes bismarckiens de retraite tient aux caractéristiques des prestations (droits à la retraite acquis par le travail, prestations proportionnelles, financées par cotisations sociales), leur capacité de résistance politique au changement doit beaucoup au cadre institutionnel dans lequel elles sont organisées.

Fermelement défendues

- *Un système fragmenté...*

Les travaux historiques sur la constitution des régimes de retraite en France ont bien montré que la mise en place progressive et négociée du système de retraite français, à travers des exceptions, des régimes particuliers, autonomes

28. C'est pourquoi il a été possible en France d'augmenter les cotisations sociales payées par les salariés tout au long des années 1980 tandis que baissaient les impôts. C'est pourquoi aussi nous pensons qu'il faudrait peut-être remettre en cause le premier postulat de toutes les réflexions sur les réformes des retraites en France, selon lequel il n'est plus possible d'augmenter les cotisations retraites [Cf. aussi sur ce point Concialdi dans ce volume].

ou spéciaux, a permis à de nombreuses catégories socio-professionnelles de s'assurer qu'étaient bien défendus leurs intérêts spécifiques [Guillemard, 1980, 1986 ; Dumons, Pollet, 1994]. Cette fragmentation corporatiste du système français de retraite en centaines de régimes distincts contribue à sa résistance : certains groupes socio-professionnels tiennent à préserver leurs avantages particuliers²⁹ tandis que le gouvernement doit négocier avec les représentants de chacun de ces groupes s'il veut réformer le système.

- *défendu par les représentants des salariés.*

En 1945, il a été choisi de ne confier ni le financement ni la gestion de la Sécurité sociale à l'État. « L'organisation nouvelle doit éviter le risque bureaucratique. Elle doit être faite d'institutions vivantes, se renouvelant par une création continue, par l'effort des intéressés eux-mêmes chargés par leurs représentants d'en assurer directement la gestion.³⁰ » Il s'agit donc de « confier aux intéressés la gestion d'institutions et d'organismes qui, jusqu'à présent, relevaient d'une gestion patronale ou d'une gestion commerciale » [Laroque, 1946, p. 15], afin d'« éliminer cette autre atteinte à la dignité humaine qu'est le paternalisme privé ou étatique » [Laroque, cité dans Beau (dir.), 1995, p. 21]. Aujourd'hui, la participation des partenaires sociaux aux décisions concernant les régimes de retraite de base (régime général de la Sécurité sociale) est limitée (le niveau des cotisations et des prestations est décidé par décret), mais le fait qu'ils soient officiellement les gestionnaires de la Sécurité sociale justifie qu'ils prennent position sur les projets de réforme des retraites, même de base, et leur attribue un pouvoir de blocage important. De plus, les partenaires sociaux sont les véritables gestionnaires (et décideurs) pour le système de retraite complémentaire obligatoire (AGIRC et ARRCO). Les syndicats ont donc une place institutionnelle très importante au sein du système de retraite français.

Le système de retraite par répartition est particulièrement légitime aux yeux des salariés français. Mais ceux-ci ne trouvent pas de porte-parole dans les partis politiques de gouvernement [Gaxie, 1990], dans la mesure où gouvernements de droite comme de gauche cherchent à réduire le niveau des retraites par répartition depuis le milieu des années 1980. Ils semblent en revanche représentés par les confédérations de syndicats de salariés (CGT, CFDT, FO, FEN, CFTC principalement) dont les positions, si elles ne sont pas unies, sont homogènes au cours des années 1980 : elles défendent la Sécurité sociale contre les projets gouvernementaux. Elles en ont acquis une capacité de mobilisation sur les questions de Sécurité sociale et sont peu à peu apparues comme les « défenseurs » de la Sécurité sociale contre les projets gouverne-

29. Les mouvements de protestations contre le plan Juppé visant les régimes spéciaux du secteur public en témoignent.

30. Exposé des motifs accompagnant la demande d'avis n°507 sur le projet d'organisation de la sécurité sociale, dépôt du 5 juillet 1945 à l'Assemblée constituante provisoire, *bulletin de liaison du comité d'histoire de la Sécurité sociale*, 14, p. 59.

mentaux, accusés de vouloir remettre en cause les retraites³¹. Dès lors, les syndicats de salariés constituent de véritables *veto players* [Tsebelis, 1995, voir aussi Immergut, 1992] dans le système français de protection sociale, c'est-à-dire des acteurs dont l'accord est essentiel pour réaliser un changement.

L'analyse des vingt dernières années montre qu'il n'est pas possible de réformer le système français de Sécurité sociale sans passer par un accord – ou au moins un consentement tacite – des partenaires sociaux (au moins d'une partie d'entre eux), comme l'a illustré la réforme de 1993 et l'échec de 1995. C'est en fait principalement un changement de position de la CFDT qui a permis de trouver un compromis pour les réformes³². Tant que les trois principaux syndicats de salariés (CGT, FO, CFDT) offraient un front uni contre toute réforme importante, aucun gouvernement n'a pu mettre en œuvre les propositions qui existaient pourtant depuis le milieu des années 1980 [cf. les rapports cités en note 18].

Grâce à une organisation différente du système de protection sociale où les partenaires sociaux n'ont pas de place institutionnelle, le gouvernement conservateur britannique ne s'est pas retrouvé dans les mêmes conditions politiques, notamment lorsqu'il s'est agi de privatiser le système de retraite complémentaire public. D'une part parce que les syndicats britanniques ont beaucoup souffert de leur violente confrontation avec Margaret Thatcher dès son arrivée au pouvoir, d'autre part parce que les gouvernements conservateurs ont réussi à faire passer les tentatives syndicales de défense des anciens programmes sociaux pour une défense de leurs propres intérêts corporatistes contre les intérêts généraux du pays. Les syndicats britanniques n'ont pas de légitimité institutionnelle à intervenir en matière de protection sociale. Aux yeux de l'opinion publique, ils n'avaient pas de légitimité à s'opposer au

31. On ne retrouve pas ces enjeux dans le système allemand dont les structures institutionnelles du système de protection sociale sont pourtant proches. C'est qu'il y existe une obligation légale pour les partenaires sociaux gestionnaires des caisses de Sécurité sociale de prendre les mesures pour équilibrer les comptes de leur caisse lorsque les prévisions annoncent un déficit. Les comptes des assurances sociales se trouvent donc « automatiquement équilibrés » en Allemagne, sans intervention gouvernementale.

32. Au cours des années 1980, la CFDT semble avoir décidé d'adopter en matière de protection sociale un ensemble de positions « responsables », fondées sur les préoccupations de maîtrise des coûts et proches des orientations gouvernementales, ce qui lui vaudra d'acquiescer une place de plus en plus importante au sein des organismes de protection sociale au détriment de FO. En 1992, la CFDT remplace FO à la co-direction de l'UNEDIC avec le CNPF, suite à leur accord créant l'Allocation Unique Dégressive (qui ne sera signé ni par la CGT, ni par FO). En 1993, Jean-Marie Spaeth dirigeait la CNAVTS quand le gouvernement Balladur a lancé sa réforme des retraites. Si elle n'a pas officiellement soutenu cette réforme, la CFDT ne l'a pas non plus dénoncée, comme le firent la CGT ou FO. Enfin, Nicole Notat a clairement soutenu la partie du plan Juppé concernant l'assurance maladie. Moins d'un an après l'annonce de ce plan, Jean-Marie Spaeth se retrouve à la tête de la CNAMTS après avoir écarté FO qui présidait la CNAMTS depuis sa création en 1967. En juin 1996, Jean-Luc Cazette, un dirigeant de la CGC, a remplacé Jean-Marie Spaeth à la tête de la CNAVTS. Cela fait cependant suite à un accord général conclu par la CFDT, la CGC, la CFTC et le CNPF qui a permis à la CFDT de « prendre » la CNAMTS. Avec la CFTC (qui dirige la CNAF) et la CGC, « la CFDT a pris peu ou prou la tête d'un pôle cogestionnaire dans le paritarisme français. » [A. Beuve-Méry : « la CFDT s'installe en partenaire privilégié de l'État et du patronat » *Le Monde*, vendredi 14 juin 1996, p.7].

gouvernement qui ne faisait qu'appliquer son programme électoral, ni au Parlement qui est l'institution légitimement chargée de voter les lois décidant de l'avenir du système britannique de protection sociale. En Grande Bretagne, c'est l'État qui est responsable des programmes sociaux, non les partenaires sociaux.

C'est donc la configuration « corporatiste-conservatrice » des variables institutionnelles constitutives de la protection sociale qui explique la plus grande résistance au changement du système de retraite par répartition français. Il est plus difficile de réduire des prestations contributives généreuses et couvrant la majorité de la population, financées par des cotisations sociales prélevées sur les salaires, gérées par les partenaires sociaux, que des prestations forfaitaires, financées par l'impôt et gérées directement par l'État. Les modalités institutionnelles retenues en France en 1945 pour mettre en place le système de Sécurité sociale paraissent donc à l'origine des blocages des réformes qui étaient présentées comme nécessaires dès la fin des années 1970 et dont le contenu avait été formulé dès le milieu des années 1980. Pourtant, la situation française n'est pas restée figée, un certain nombre d'événements économiques et politiques ayant contribué à ouvrir le chemin des réformes.

Les conditions politiques des réformes structurelles du système français de protection sociale

Un changement de contexte

Au tournant des années 1990 deux éléments principaux semblent avoir joué un rôle déterminant pour « débloquer » la situation : la construction européenne d'une part et la récession économique du début des années 1990 d'autre part. Au début des années 1990, l'ensemble des politiques économiques liées à la construction européennes (politique de désinflation compétitive visant à faire baisser les cotisations et prestations sociales, respect des critères de Maastricht) conduit les gouvernements successifs à chercher à réduire coûte que coûte les dépenses sociales, et notamment les dépenses de retraite. Par ailleurs, l'évolution de la situation économique française va encore renforcer la nécessité de mettre en œuvre des mesures de réduction des prestations sociales. En 1993, le PIB recule de 1,3 % par rapport à 1992, l'effectif salarié qui verse des cotisations sociales baisse de 1,5 % et la masse salariale ne croît que de 1,8 %. Globalement en 1993, les recettes de la Sécurité sociale baissent de 1,8 % alors que les dépenses augmentent de 6,2 %. Sous l'effet de cette aggravation de l'évolution en ciseaux des dépenses et des recettes, le déficit de la Sécurité sociale se creuse alors brutalement, passant de -1,5 % en 1992 à -5,5 % des recettes en 1993 [Palier, 1999].

S'il est toujours plus difficile de critiquer le système de protection sociale en France qu'en Grande Bretagne par exemple, les gouvernements français

disposent au début des années 1990 d'arguments pour justifier des mesures qui paraissaient jusque-là impossibles à mettre en œuvre. Dès lors se multiplient les réformes du système français de protection sociale, dans le domaine des retraites comme dans d'autres (réformes des assurances chômage en 1992 et 1993, multiplication des conventions médicales à partir de 1991, mis en œuvre du plan Juppé dans l'assurance maladie...).

Les réformes des retraites menées en France depuis 1993, aussi bien du fait de leur limite (notamment parce qu'elles ne touchent pas tous les salariés du pays) que du fait de leur nature (elles consistent principalement à renforcer la contributivité des assurances sociales) semblent rester dans le chemin défini par l'histoire des assurances sociales françaises, comme toutes les réformes des retraites menées dans les pays bismarckiens [Myles, Pierson, 2000]. Nous savons cependant que dans la mesure où elles diminuent le niveau des prestations servies par les régimes de base, ces réformes font de la place pour que se développent d'autres formes de retraite. Le développement des retraites par capitalisation en France marquerait une rupture explicite avec le chemin de dépendance français, ce qui semble impossible aux yeux de beaucoup.

Dans d'autres travaux, nous avons pourtant montré que des réformes de politiques sociales peuvent parfois quitter leur chemin de dépendance [Bonoli, Palier, 1998 ; Palier, Bonoli, 1999]. Pour la France, il s'agit notamment de la mise en place et du développement du Revenu minimum d'insertion (RMI), de la Contribution sociale généralisée (CSG) et du renforcement de l'autonomie et de la capacité d'intervention de l'État dans le système³³. Nous allons rappeler les conditions de possibilité politique de ces réformes avant de voir si ces conditions sont réunies pour l'avènement des fonds d'épargne retraite.

Des changements de chemin de dépendance

Nos recherches ont montré que les changements d'institutions et de logique de protection sociale passent principalement par un changement de recettes de politiques publiques³⁴, bien plus que par un changement idéologique radical et explicite. Ces recettes nouvelles ne peuvent être introduites que sur la base de l'invalidation des façons de faire passées. Les nouvelles mesures sont adoptées sur la base d'un consensus ambigu, voire contradictoire. Enfin, ces nouvelles façons de faire sont introduites « à la

33. Ces mesures relèvent d'une autre logique que celle qui marque la tradition (bismarckienne) française d'assurance sociale (où les droits sociaux sont acquis par le travail, les prestations sont contributives, financées par cotisations sociales et gérées par les partenaires sociaux) : le RMI est une prestation sous condition de ressource versée sans condition de cotisation et financées par l'impôt ; l'augmentation progressive de la CSG signifie une fiscalisation des ressources du système français de protection sociale ; le développement de l'autonomie et des capacités de l'État dans le système se fait au détriment des partenaires sociaux.

34. Sur la notion de recette de politique publique, voir [Jobert, (dir.) 1994, introduction].

marge » du système puis se développent progressivement jusqu'à prendre une importance significative [Palier, 1999].

- *L'invalidation des recettes passées*

Dans tous les cas de figure que nous avons étudiés, la mise en place de nouvelles façons de faire de la protection sociale s'est appuyée sur la remise en cause des façons de faire passées, sur l'invalidation des recettes passées.

Ainsi, préparant l'avènement de la Contribution sociale généralisée (CSG), les analyses économiques sur les effets négatifs du mode de financement de la Sécurité sociale par cotisation sociale se sont multipliées au cours des années 1980. Peu à peu, celles-ci ne sont plus considérées comme du salaire différé, mais comme un coût. Un coût qui pèse sur le travail, à la manière de tout prélèvement obligatoire. Le développement des politiques de baisse des charges sociales, mises en œuvre par des gouvernements de droite puis de gauche, s'appuie sur cette remise en cause du financement de la protection sociale par cotisations sociales. Cette invalidation des recettes passées va rendre possible la mise en place de recettes nouvelles, notamment la CSG.

Le renforcement des capacités de l'État au sein du système de protection sociale est lui aussi fondé sur une remise en cause du mode de gestion précédent. Ce changement structurel est d'abord préparé par une remise en cause progressive de la gestion de la protection sociale par les partenaires sociaux : les syndicats sont censés abuser de leur position au sein du système de protection sociale ; de plus, ils sont accusés de ne pas prendre leurs responsabilités et de laisser dériver les comptes de la Sécurité sociale. Enfin, les évolutions récentes du système de protection sociale (couverture de tous les citoyens, financement par l'impôt) auraient rendu ce mode de gestion inadapté.

Dans la plupart des cas, cette invalidation des recettes passées fait que l'innovation est élaborée par opposition aux formules précédentes. En 1945, la Sécurité sociale s'est construite sur un rejet de l'assistance sociale. De même, le contenu des nouvelles politiques sociales d'insertion dont fait partie le RMI se construit contre la Sécurité sociale. Les nouveaux modes d'intervention qui sont prescrits s'opposent aux interventions traditionnelles du système de Sécurité sociale³⁵ [Palier, 1998].

- *Des consensus ambigus voire contradictoires sur les nouvelles recettes*

35. Couverture généralisée et égalitaire versus ciblage et discrimination positive ; prestations uniformes versus définition des prestations à partir des besoins locaux ; secteurs cloisonnés les uns des autres (maladie, accident du travail, vieillesse, famille) versus traitement transversal de l'ensemble des dimensions des problèmes sociaux rencontrés par une même personne ; administration spécialisée dans la gestion d'un risque ou d'un problème versus partenariat contractualisé entre l'ensemble des acteurs (administratifs, politiques, associatifs et économiques) susceptibles d'intervenir ; « administration de gestion » versus « administrations de mission » ; centralisation et organisation pyramidale versus décentralisation et territorialisation.

Des mesures innovatrices ne peuvent être adoptées que si les recettes précédentes ont fait la preuve de leur échec. Les nouvelles mesures sont souvent élaborées par opposition aux recettes décriées. Cependant, pour être adoptées, ces nouvelles recettes doivent aussi faire l'objet d'un consensus relativement large. Les trois mesures innovatrices mises en place en France dans les dernières années font l'objet de justifications très variées. Les différents acteurs approuvent la nouvelle recette pour des raisons différentes. Pour être adoptable, une recette doit être suffisamment polysémique pour recueillir les suffrages d'intérêts divergents. Elle doit notamment pouvoir recevoir une justification « de gauche » et une justification « de droite », mais aussi l'accord d'une partie au moins des partenaires sociaux. Cette nécessité du consensus ambigu est liée à la configuration institutionnelle de la protection sociale en France, où les débats ne se cantonnent pas au Parlement mais engagent aussi les représentants des salariés et du patronat.

La mise en place de nouvelles mesures dépend donc de la capacité de celles-ci à agréger des intérêts et des interprétations contradictoires sur la base d'un consensus le plus large possible. Les raisons avancées pour justifier d'une mesure sont parfois contradictoires (le volet insertion du RMI est une dette sociale versus une contrepartie de la prestation). Ces recettes font l'objet d'un consensus ambigu, il n'y a donc pas accord sur de nouvelles idées, principes, normes d'action (de nouvelles références). L'accord se fait sur le constat des problèmes, sur l'échec des recettes passées et sur des recettes nouvelles. Dans les débats entourant leur adoption, ces nouvelles recettes restent polysémiques³⁶.

- *Une introduction à la marge, un développement progressif*

36. Si le texte de loi créant le RMI a été adopté à l'unanimité, il fait l'objet de nombreuses ambiguïtés. Les différents partis politiques se sont retrouvés pour voter une même loi mais pour des raisons différentes. Les ambiguïtés concernent notamment les raisons pour lesquelles est mis en place le RMI (raisons morales ou économiques, humanitaires ou politiques), sur le type d'institution qui doit gérer le système (la loi ne tranche pas entre le préfet et le président du conseil général, responsables de l'insertion tandis que les CAF délivrent les prestations) [Autès, 1992]. L'analyse de la loi révèle enfin que de nombreuses ambiguïtés se cristallisent autour du statut de l'insertion : S'agit-il d'insertion sociale et/ou professionnelle ? Gage de bonne volonté pour mériter une aide ou devoir de la société de se mobiliser pour réintégrer ses exclus ? Première reconnaissance d'un salaire social pour des activités non productives ou allocation de survie pour les laissés-pour-compte de la modernité ? [Castel, Laé, 1992]. Le contenu des débats parlementaires montre que les partis de droite penchent plutôt pour une interprétation du dispositif d'insertion comme contrepartie et insistent sur les risques de désincitation au travail, tandis que les partis de gauche soulignent que l'insertion est une dette sociale et qu'une personne préférera toujours travailler plutôt que recevoir un revenu minimum [Autès, 1990, 1992].

De même, la CSG présente des avantages susceptibles de convaincre la gauche (un prélèvement plus juste que la cotisation sociale dont l'assiette ne touche que les salariés) comme la droite (un prélèvement qui permet de faire baisser les charges sociales pesant sur les entreprises). Elle présente aussi des avantages pour l'administration du budget (c'est un impôt plus indolore que l'IRPP, au rendement beaucoup plus élevé) comme pour l'administration des Affaires sociales (le développement de la CSG signifie une fiscalisation du mode de financement de la protection sociale qui implique un renforcement du rôle de l'État au détriment des partenaires sociaux). Mais certains syndicats de salariés eux-mêmes ont trouvé des avantages à la CSG, dans la mesure où elle devait permettre de financer certaines « charges indues ».

Même si elles font l'objet d'un consensus ambigu voire contradictoire, ces nouvelles mesures ne sont pas forcément populaires, ou bien elles entrent en contradiction avec certains intérêts. Dès lors, leur introduction ne va pas de soi. Pour mettre en place ces mesures nouvelles, une stratégie de développement progressif est parfois employée.

Avant la France, d'autres pays ont connu ce type de processus. Ainsi, l'introduction de conditions de ressources dans le système de prestations universelles du Canada s'est d'abord faite de façon très marginale : elle ne concernait que les revenus les plus élevés. Mais une fois le mécanisme du plafond introduit, celui-ci a progressivement été descendu si bien que, quinze ans plus tard, le système s'était transformé en un système généralisé d'impôt négatif [Myles, Pierson, 1997].

À l'origine, le RMI était destiné « à ceux qui n'ont plus rien » et visaient 300 000 à 400 000 personnes. Au 31 décembre 1998, 1 112 108 de ménages bénéficiaient du RMI, ce représente 2 117 millions de personnes. Dans la mesure où les prestations d'assurance chômage ont accru leur sélectivité et leur contributivité après 1992, le RMI est progressivement devenu l'ultime dispositif d'indemnisation du chômage [Audier, Dang, Outin, 1998]. La CSG a été créée en 1990 avec un taux de 1,1 % sur tous les revenus. Même si elle a fait l'objet de très fortes oppositions lors de son adoption, cette nouvelle taxe n'a pas été perçue comme un bouleversement du système français de sécurité sociale, elle ne devait financer que les quelques prestations dites « non contributives » servies par le système (principalement certaines prestations familiales). En 1993, le gouvernement Balladur a augmenté le taux de la CSG à 2,4 %. En 1995, Alain Juppé le monte à 3,4 % et depuis 1998, le taux est désormais à 7,5 %. La CSG remplace aujourd'hui la plupart des cotisations d'assurance maladie payée par les salariés. En 1999, la CSG rapporte plus que l'impôt sur le revenu, elle représente plus de 20 % de l'ensemble des ressources de la protection sociale et près de 35 % des ressources du système de soins. Ce changement est finalement à l'origine d'une fiscalisation progressive de l'assurance maladie : une réforme beaucoup plus profonde qui, sans l'introduction minimale de la CSG pour financer des prestations familiales non contributives, aurait pu être beaucoup plus difficile.

L'introduction de mesures dont la logique ne relève pas des façons de penser et de faire propres à un système particulier de protection sociale est difficile mais pas impossible. Ces mesures peuvent même progressivement se développer et signifier une transformation profonde du système de protection sociale [Palier, 1997b, 1998, 1999]. Les retraites par capitalisation ne relèvent pas de la logique des assurances sociales qui se sont développées en France, particulièrement depuis 1945. Alors que certains pensent que, du fait des phénomènes de dépendance par rapport au chemin emprunté (*path dependency*), leur généralisation est impossible [Myles, Pierson, 2000], nous

voudrions montrer que les conditions politiques de leur développement sont maintenant réunies.

Une configuration politique favorable aux fonds d'épargne retraite

Dans cette dernière sous-partie, nous voudrions voir si les fonds d'épargne retraite réunissent aujourd'hui en France les mêmes conditions (invalidation des recettes passées, consensus ambigu voire contradictoire sur les nouvelles recettes, développement progressif) qui ont permis la mise en place puis le développement dans les années 1990 d'autres mesures traditionnellement étrangères au système français de protection sociale.

- *Les retraites par répartition fragilisées.*

La principale fragilisation du système français de retraite par répartition est intervenue lors de la réforme de 1993. Suite à celle-ci, le niveau des retraites servies dans quelques années sera très inférieur au niveau des pensions servies actuellement par le système. Dès lors, les actifs actuels (du secteur privé) ne peuvent plus compter autant sur leur système de retraite de base et doivent déjà faire appel à d'autres ressources s'ils veulent assurer un niveau de retraite équivalent.

Cette première vague de réforme ne semble cependant pas suffisante puisqu'il est question de réformer encore le régime général et d'aligner le sort des fonctionnaires (et assimilés) sur celui des salariés du secteur privé [conclusions du rapport Charpin]. Pour rendre ces réformes faisables politiquement, elles sont préparées par une nouvelle phase de dramatisation de la situation du système de retraite français actuel. Comme à la fin des années 1980, plusieurs rapports se sont penchés sur le sort à donner aux retraites à la fin des années 1990 (cf. note 18). De nombreuses analyses démographiques et économiques y soulignent les faiblesses à venir du système de retraite par répartition. Nous ne souhaitons pas ici détailler ni critiquer ces analyses [cf. l'article de Pierre Concialdi dans ce volume]. Nous souhaitons plutôt saisir l'impact de ces analyses et de ces prévisions sur la population française et sur les principaux défenseurs du système : les analyses économiques et démographiques se sont accompagnées d'un travail politique de fragilisation (si ce n'est d'invalidation) des retraites par répartition

La multiplication des rapports, publications, campagnes médiatique et gouvernementale sur le vieillissement de la population et ses effets censément catastrophiques sur les régimes de retraite, contribue à saper la confiance de la population envers le système de retraite par répartition³⁷. Désormais, l'idée que le système actuel ne permettra pas d'assurer une retraite correcte aux générations futures est fortement ancrée dans l'esprit des Français.

37. Comme le soulignent aussi Daniel Béland et Pierre Concialdi dans ce volume.

L'année 1999 a été une année de préparation de la réforme des retraites. L'élaboration du rapport Charpin au début de l'année 1999 (et remis au Premier ministre le 29 avril 1999) a créé un moment de concentration médiatique important sur le problème des retraites, occasion de rappeler aux Français que le système actuel n'était pas capable d'assurer à lui seul les retraites de l'avenir. Tout au long de 1999, les sondages se sont multipliés³⁸. Participant de la construction politique du problème, les sondages sont autant une mesure de l'état de l'opinion qu'un indicateur des problématiques politiques (par leur fréquence et par la teneur des questions posées). Les sondages confirment que le message premier, remettant en cause la capacité du système par répartition à remplir son contrat du fait des évolutions démographiques, est bien passé : les Français (du moins ceux interrogés lors des différents sondages) sont inquiets du montant des futures retraites. Le niveau futur des retraites constitue la troisième préoccupation des personnes interrogées par le Cencep pour *le Parisien*³⁹. 85 % des 955 personnes interrogées par BVA pour la CFDT, LCI et *l'Expansion* se disent inquiets pour l'avenir du système, 72 % des 534 actifs interrogés par Ipsos pour *l'Argus* pensent qu'ils seront plutôt défavorisés lorsqu'ils seront en retraite.

Dans leurs questions, les sondages n'attribuent pas la future baisse des revenus des retraités aux mesures déjà prises en 1993 par les pouvoirs publics pour le régime général et par les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires obligatoires⁴⁰, mais principalement aux évolutions démographiques qui feront encore baisser le ratio actif/inactif dans les années à venir et accessoirement au chômage. Dès lors, la nécessité d'une nouvelle réforme semble elle aussi acceptée par « les Français ». Ainsi, 72 % des 952 personnes interrogées par l'Ifop pour *Notre temps* estiment qu'il est urgent de réformer les systèmes de retraite.

La lecture des sondages comme des positions des différents acteurs concernés montre que le contenu de cette réforme fait l'objet d'un consensus ambigu : il s'agit de mettre en place un système mixte où les retraites par capitalisation viendront compléter les retraites par répartition.

38. Citons entre autres: « Les pistes pour réformer les retraites », sondage CSA, réalisé les 5 et 6 mars, publié dans *Espace social européen* les 12 mars 1999 ; « Les retraites minent l'optimisme des Français », sondage CENCEP/Télémperformance, réalisé en février 1999, publié dans *le Parisien* le 15 mars 1999 ; « Quel avenir pour le système des retraites ? », sondage BVA réalisé en février 1999 pour la CFDT et LCI, publié par *l'Expansion* le 18 mars 1999 ; « L'avenir incertain des retraites », sondage IFOP réalisé en février 1999 et publié dans *Notre Temps* en avril 1999 ; « Retraite : un guide pour trois générations », sondage Sofres réalisé en mars 1999 et publié dans le numéro du *Nouvel Observateur* du 22-28 avril 1999 ; « Retraites, la revendication du statu quo », sondage CSA réalisé en avril 1999 et publié par *l'Événement du jeudi* le 29 avril 1999 ; « Les actifs s'inquiètent pour leur future retraite », sondage Ipsos réalisé en septembre 1999 et publié par *l'Argus* en décembre 1999. Cf. aussi l'annexe

39. Derrière l'avenir des enfants et la crainte sur l'emploi.

40. Aucune question ne porte sur cet aspect du problème dans les sondages cités en note 38 et en annexe.

- *Un consensus ambigu sur l'épargne retraite*

Alors que la capitalisation semblait taboue pour de nombreux acteurs de la protection sociale dans les années 1970 (notamment les syndicats de salariés et les partis de gauche), de plus en plus de responsables politiques et syndicaux semblent aujourd'hui prêts à soutenir qu'une dose de capitalisation viendrait volontiers compléter les retraites par répartition. Mais les raisons invoquées par ces différents acteurs ne sont pas les mêmes.

Il convient tout d'abord de noter que le contenu de ces retraites par capitalisation ne fait pas l'objet de consensus. Celui-ci ne porte que sur le principe du développement de retraites complémentaires par capitalisation à côté (et non pas à la place) des retraites par répartition. Il s'agit cependant d'un changement important de perspectives sur l'avenir des retraites si l'on pense aux débats qui ont opposé pendant longtemps les tenants de la répartition à ceux de la capitalisation. Il y a désormais accord sur le cadre général dans lequel s'inscrivent les réflexions ; les discussions portent beaucoup plus sur les modalités d'application que sur le principe lui-même d'un système mixte. Signe de cet accord, un terme semble convenir à la plupart des protagonistes du débat, celui d'épargne retraite, qui est venu récemment se substituer à celui de fonds de pensions, sans doute trop marqué par les comportements des puissants fonds américains ou britanniques⁴¹.

Les assureurs et le patronat souhaitent le développement des fonds de pension depuis longtemps. L'un des porte-parole des fonds de pension en France, Denis Kessler, est devenu président de la Fédération française des assurances et numéro 2 du Medef. Avec son arrivée aux plus hautes responsabilités patronales, cet objectif semble devenu prioritaire pour le patronat français. Les raisons avancées par ce dernier pour le développement des fonds de pension, au-delà de l'intérêt immédiat des entreprises d'assurance qui voient là une possibilité d'expansion d'un marché important, reposent sur la nécessité de développer des marchés financiers français et européens et ainsi les capacités (françaises et européennes) de financement des entreprises. Dans ce volume, l'article de Frédéric Lordon notamment détaille et critique ce type d'arguments développés en faveur du développement des marchés financiers censés favoriser la création de valeur.

Les partis de droite français, qui ont voté la loi Thomas de 1997 (voir plus haut), sont eux aussi en faveur du développement des fonds de pension, pour les mêmes raisons économiques auxquelles ils ajoutent un argument « souverainiste ». Depuis le 14 juillet 1999, Jacques Chirac critique le gouvernement Jospin pour son immobilisme sur le dossier des retraites et

41. Un des arguments en faveur de la mise en place de système d'épargne retraite en France est de faire contrepois aux fonds de pension américains ou britanniques. Pour construire cet argument, il a d'abord fallu démontrer le pouvoir de nuisance de ces fonds de pensions anglo-saxons, mais ce faisant, une image négative a été associée aux fonds de pension qu'une autre appellation vient judicieusement faire oublier.

pousse à la création de fonds de pension. Au-delà de l'intérêt des entreprises, il y va de l'intérêt de la France face à la puissance des investisseurs étrangers (les fonds de pension américains et britanniques) : « *Il faut faire un système de fonds de pension (...) pour que les pensionnés et les travailleurs français puissent retrouver la propriété de leur entreprise.*⁴² »

Les membres du parti socialiste tout comme certains syndicats de salariés semblent sensibles à l'argument anti-américain qu'ils mettent plus facilement en avant que les arguments économiques en faveur des fonds de pension. Ainsi, Nicole Notat, secrétaire générale de la CFDT, avait repris l'argument fin août : « *Les salariés européens et français doivent quand même se demander maintenant s'ils vont continuer à laisser les fonds de pension anglo-saxons (...) continuer à avoir le monopole de l'intervention dans le capital des entreprises françaises et européennes.*⁴³ » Dans un rapport du conseil d'analyse économique remis au Premier ministre, François Morin montre que les entreprises françaises ont besoin de capitaux issus de fonds de pension français pour ne plus se faire dicter leur loi par les fonds de pension américains⁴⁴.

Un deuxième argument « de gauche » (qui entre en contradiction avec les intérêts du patronat) est mis en avant pour justifier le développement de l'épargne retraite des salariés : la création de fonds d'épargne retraite au sein de l'entreprise serait un moyen de renforcer le poids des salariés dans l'entreprise. Ainsi, le rapport Sapin récemment remis au parti socialiste sur le droit des salariés et l'épargne salariale affûte cet argument : « Pour nous, il s'agit de faire pénétrer dans l'entreprise le regard des salariés, qui est différent de celui de « l'actionnaire fonds de pension » ou de celui du management.⁴⁵ » Ce n'est sans doute pas seulement par un hasard de calendrier que les réflexions sur l'avenir du système de retraite et celles sur l'épargne salariale occupent en même temps l'agenda politique : pour une partie de la gauche et des syndicats, des fonds d'épargne retraite collectivement gérés en partie par les représentants des salariés constitueraient un moyen de renforcer le pouvoir de contrôle et de décision des salariés dans l'entreprise et permettraient ainsi de justifier la mise en place de fonds de pension en France.

Une majorité des protagonistes pesant sur les décisions en matière de retraite partage donc l'idée qu'il faut introduire une dose complémentaire de capitalisation dans le système de retraite par répartition mais pour des raisons différentes, voire contradictoires. Ce projet fait encore l'objet de l'opposition tranchée de FO, du parti communiste et de façon moins nette, de la CGT. Mais il convient de souligner les positions favorables de la CFDT,

42. Intervention du Président de la République le 14 juillet 1999.

43. *Libération* du 14 septembre 1999, p.15.

44. François Morin « l'économie française face aux fonds de pension américains, quelles leçons pour le système de retraite ? » rapport du Conseil d'analyse économique remis au Premier ministre.

45. *Le Monde*, 5 janvier 2000, p. 5.

dont nous avons vu combien le changement de position a pu être important dans le déblocage d'autres réformes du système français de protection sociale.

Ce consensus semble en outre avoir gagné une majorité de Français. En effet, la plupart des sondages sur l'avenir des retraites, après avoir posé que les Français étaient inquiets sur l'avenir de leur retraite, montrent que, tirant les conséquences de la baisse des pensions futures, les Français interrogés sont prêts à épargner pour leurs retraites afin de compléter les pensions servies par le système par répartition. Entre novembre 1996 et décembre 1999, tous les (nombreux) sondages montrent qu'une majorité des personnes interrogées (entre 43 % et 80 %, près des deux tiers en moyenne) est favorable à la création d'un régime d'épargne retraite pour compléter les retraites par répartition [voir annexe].

Une partie importante des protagonistes des réformes des retraites, une majorité des Français (les deux tiers selon les sondages) pensent donc que l'avenir des retraites en France passe par un système mixte qui combine retraite par répartition et retraite par capitalisation. L'analyse des positions sur les retraites par capitalisation montre cependant qu'il n'y a pas encore d'accord sur le contenu des fonds d'épargne retraite (Doivent-ils être obligatoires ou volontaires ? Comment doit-on les financer ? Qui doit gérer ces fonds ? Doivent-ils offrir une sortie en rente ou en capital ? etc.). Mais à ce stade, une première étape, essentiellement qualitative, est sur le point d'être franchie, à savoir l'introduction de la logique de la capitalisation dans le système français de retraite. Cette première étape fait dévier notre système du chemin traditionnel français en matière de retraite ; elle pourrait être à l'origine d'un développement progressif des fonds d'épargne en France.

- *Un développement déjà entamé.*

La France est en train de s'engager dans le développement progressif des fonds d'épargne retraite. Nous avons rappelé que des régimes de retraite complémentaire par capitalisation se sont développés au cours des années 1990 pour certaines catégories professionnelles (cf. note 22). Par ailleurs, une première tentative législative de généralisation des fonds de pension privés facultatifs a été entreprise en 1997 – loi Thomas – qui n'a été bloquée que par un changement de majorité politique (ce que ne manquerait pas de débloquent un nouveau changement de majorité).

Par ailleurs, les craintes sur le montant des retraites offertes par les régimes de retraites par répartition ne se lisent pas seulement dans les sondages. Les Français ont déjà pris acte de la baisse future des pensions de retraite par répartition puisque le taux d'épargne destiné à la constitution d'une retraite n'a fait que croître au cours des années 1990. Une enquête de l'INSEE sur l'épargne retraite des Français, publiée en février 1999, montre que 9,4 % des ménages se sont constitués une épargne retraite proprement dite. Si l'on tient compte des plans d'épargne populaire (PEP), de l'ensemble

des contrats volontairement souscrits relevant de l'assurance-vie, près d'un ménage sur deux épargne pour ses retraites. L'épargne retraite stricto sensu concerne 20 % des ménages ayant entre quarante et cinquante ans. Dans le cas des professions libérales, le taux atteint 31 %, près de 24 % pour les agriculteurs exploitants et les artisans commerçants et près de 20 % pour les cadres.

Avant même qu'un gouvernement n'ait fait adopter une loi sur les fonds d'épargne retraite, cette épargne tend donc à se développer, du seul fait des individus qui anticipent la réduction des retraites par répartition. La question aujourd'hui porte non pas sur le développement de l'épargne retraite, déjà développée par les ménages, mais sur la mise en place d'un système de capitalisation au financement duquel participeraient les employeurs et/ou l'État, qui serait obligatoire ou facultatif. Au moment où nous rédigeons cet article (début mars 2000), la réforme des retraites fait encore l'objet des réflexions du gouvernement, et l'avenir des retraites complémentaires constitue l'un des thèmes de négociation des partenaires sociaux dans le cadre des discussions sur la nouvelle constitution sociale initiées lors du sommet social du 3 février 2000.

Il nous semble donc que les conditions politiques de développement des fonds d'épargne retraite sont réunies en France. Il ne manque plus qu'une fenêtre d'opportunité politique s'ouvre pour qu'une décision soit prise. Ce peut être à l'occasion de la réforme globale des retraites proposée par le gouvernement Jospin, mais le pas ne pourrait être franchi qu'après des échéances électorales importantes.

CONCLUSION : TOUS LES CHEMINS MÈNENT AU DÉVELOPPEMENT DES FONDS DE PENSION...

Les réformes que nous avons analysées montrent une forte dépendance des chemins parcourus aux institutions en place et aux intérêts qui y sont attachés. Les différences entre pays cachent cependant des tendances communes qui vont dans le sens d'une montée en puissance des fonds de pension.

Partout en Europe, la générosité des régimes par répartition est revue à la baisse. Les réformes analysées dans cet article, même si elles adoptent des mesures différentes, ont pour résultats une baisse des prestations vieillesse pour les prochaines générations de retraités. L'existence d'une forte corrélation négative entre la générosité des régimes de base et la taille du secteur des fonds de pension dans un pays [cf. Tableau 1], nous laisse prévoir une expansion des retraites par capitalisation. Ce mouvement risque d'être relativement indépendant de la volonté des gouvernements, comme le montre le cas allemand, où une augmentation des dépenses privées d'assurance vieillesse (donc par capitalisation) a eu lieu au cours des années

1980, sans qu'il y ait eu de changement législatif important dans ce domaine. Une évolution similaire semble se dessiner en France.

L'enjeu actuel en matière de politique de retraite au niveau européen n'est plus le choix entre la répartition et la capitalisation. Le principe d'une combinaison des deux systèmes semble s'imposer dans tous les pays, aussi bien parce qu'il est de plus en plus accepté par les gouvernements que parce qu'il est en train de se développer du fait des choix économiques des individus.

L'enjeu central au cours de la prochaine décennie sera donc moins celui de la mise en place des fonds de pension que celui de la régulation de ces fonds. Si les fonds de pension se développent sans régulation particulière, la seule logique de marché pourrait avoir des implications sociales particulièrement graves. Il faut s'attendre à des cotisations plus élevées pour les femmes, car elles vivent plus longtemps que les hommes, à des coûts administratifs proportionnellement plus importants pour les bas salaires, car la gestion d'un compte-retraite comporte des frais fixes, à l'insécurité des placements sur les marchés boursiers, etc. Le développement sans contrôle des fonds de pension signifierait un accroissement des inégalités et des difficultés particulières pour les travailleurs « atypiques » qui le sont de moins en moins. Les travailleurs à temps partiel, ceux qui touchent les plus bas salaires, et les personnes ayant subi de nombreuses interruptions de carrière (principalement des femmes) seront les principaux perdants.

Dans les systèmes bismarckiens, ces travailleurs bénéficiaient d'une certaine redistribution (par exemple sous la forme de crédit de cotisations, par le calcul des prestations sur la base des X meilleures années, par des plafonds dans les prestations). L'accroissement de la contributivité des systèmes par répartition tend à faire disparaître cette redistribution⁴⁶. Par ailleurs, ces mécanismes de redistribution ne se retrouvent actuellement pas du tout dans les systèmes par capitalisation. Il s'agit de problèmes qui devront être traités si l'objectif des transformations en cours est de créer un système de retraite qui soit soutenable non seulement financièrement mais aussi socialement.

BIBLIOGRAPHIE

ADEMA W. et EINERHAND M. (1998), *The Growing Role of Private Social Benefits*, Paris, OECD, Labour Market and Social Policy Occasional Paper n° 32.

46. L'ensemble des réformes des systèmes par répartition nous semblent en effet relever d'une logique d'actuarialisation des assurances sociales. Cette logique implique une réduction de la fonction redistributive des assurances vieillesse au profit d'une logique dite de contributivité qui mime de plus en plus le fonctionnement des assurances privées [Palier, 1997b]. Cf aussi dans ce volume les remarques de Pierre Concialdi sur la contributivité.

AUDIER F., DANG A.- T., OUTIN J.- L. (1998), « Le RMI comme mode particulier d'indemnisation du chômage ? », in *Politiques sociales catégorielles*, Paris, L'Harmattan.

AUTÈS M. (1990), « Le débat parlementaire sur le Revenu Minimum d'Insertion : des malentendus féconds », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n° 16, 2e semestre, p. 31-51.

AUTÈS M. (1992), « Les paradoxes de l'insertion » dans CASTEL R., LAE J.- F. (dir.) *Le RMI, une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, p. 3-119.

BABEAU A. (1997), « Problèmes posés par l'introduction des fonds de pension en France », dans Mire (1997), p. 293-306.

BANQUE MONDIALE (1994), *Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford University Press.

BEAU P. (dir.) (1995), *L'œuvre collective, 50 ans de Sécurité sociale*, Paris, Espace social européen.

BONOLI G. (1997), « Pension Politics in France : Patterns of coopération and Conflict in Two Recent Reforms », *West European Politics*, volume 20, n° 4, p. 160-181.

BONOLI G., PALIER B. (1998), « Changing the politics of social programmes. Innovative change in British and French welfare reforms », *Journal of European Social Policy*, vol. 8, n° 4, p. 317-330.

BONOLI G. (2000), *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

CASTEL R. LAË J.- F. (dir.) (1992), *Le RMI, une dette sociale*, Paris, L'Harmattan,

CHARPENTIER F. (1997), *Retraites et fonds de pension*, Paris, Economica.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN (1999), *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Paris, La documentation française.

COMMISSION EUROPÉENNE (1995), *La protection sociale en Europe 1995*, Bruxelles

DHSS (Department of Health and Social Security), 1985, *Reform of Social Security, Green Paper*, 3 volumes, Cmnd 9517-9, Londres, HMSO.

DUMONS B., POLLET G. (1994), *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin.

DUPUIS J.- M. (1989), *La réforme du financement de la protection sociale, inventaire bilan*, LERE, rapport pour la Mire, convention n° 310/88.

ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.

ESPING-ANDERSEN G. (ed.) (1996), *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage.

FRIOT B. (1998), *Puissances du salariat, emploi et protection sociale à la française*, Paris, La dispute.

GAXIE D. (et al.) (1990), *Le « social » transfiguré*, Paris, PUF.

GUILLEMARD A.- M. (1980), *La vieillesse et l'État*, Paris, PUF.

- _____ (1986), *Le déclin du social*, Paris, PUF.
- HEGE A. (1997), « Italie : une réforme historique et sa difficile mise en œuvre », dans *Chronique internationale de l'IREES*, numéro spécial « L'avenir des retraites », n° 48, septembre, p. 31-38.
- HINRICHS K. (1998), « Reforming the Public Pension Scheme in Germany : the End of the Traditional Consensus ? », contribution au congrès mondial de l'Association internationale de sociologie à Montréal, 26 juillet - 1^{er} août.
- IMMERGUT E. (1992), *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- JOBERT B. (dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- LAROQUE P. (1946), « Le plan français de Sécurité sociale », *Revue française du travail*, 1, p. 9 à 20.
- LEIBFRIED S., PIERSON P. (eds) (1995), *European Social Policy, between Fragmentation and Integration*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- MIRE (1996), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, volume II : rencontres franco-allemandes, Rencontres de Berlin, Paris, Mire.
- MIRE (1997), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*, volume III : Rencontres de Florence, Paris, Mire.
- MYLES J., QUADAGNO J. (1997), « Recent Trends in Public Pension Reform : A Comparative View », in K. BANTING and R. BOADWAY (eds.) *Reform of Retirement Income Policy. International and Canadian Perspectives*, Kingston (Ontario) Queen's University, School of Policy Studies, p. 247-272.
- MYLES J., PIERSON P. (1997), « Friedman's Revenge : the Reform of 'Liberal' Welfare States in Canada and the United States », EUI Working Paper RSC N° 97/30, Institut Universitaire européen.
- MYLES J., PIERSON P. (2000), « The Comparative Political Economy of Pension Reform » in P. PIERSON (ed.) *The New Politics of The Welfare State I*, Oxford, Oxford University Press, à paraître.
- NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE (1995), « Effect of Ageing Populations on Government Budgets », *Economic Outlook*, 57, p. 33-42.
- OFFICE FÉDÉRAL DES ASSURANCES SOCIALES (Suisse) (1993), *Sécurité Sociale 5/1993*, Berne
- OFFICE OF NATIONAL STATISTICS (1997), *Social security statistics 1996*, Londres.
- OFFICE OF THE ACTUARY, SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (États-Unis) (1993), *Social security Replacement Rates*, Washington D.C.
- PALIER B. (1997a), « Les transformations des systèmes de protection sociale en Europe, une perspective institutionnelle comparée », *Pouvoirs*, n° 82, p. 147-166.

_____ (1997b), « A liberal dynamic in the transformation of the French social welfare system », dans CLASEN J., *Social Insurance in Europe*, Londres, Policy Press, p. 84-106.

_____ (1998), « La référence aux territoires dans les nouvelles politiques sociales », *Politique et Management public*, n° 3, p. 13-41.

_____ (1999), « Réformer la Sécurité sociale, les interventions gouvernementales en matière de Sécurité sociale depuis 1945, la France en perspective comparative. », Thèse de doctorat, IEP de Paris.

_____ et BONOLI G. (1999), « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 49, n° 3, juin, p. 399-420.

PALME J., WENNEMO I. (1998), *Swedish Social Security in the 1990's : Reform and Retrenchment*, Stockholm, Vålfärdsprojektet.

PIERSON P. (1993), « When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics* 45, 4, p. 595-698.

_____ (1994), *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and The Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

PLOUG N., KVIST J. (1996), *Social Security in Europe, Development or Dismantlement ?*, La Haye, Kluwer Law international.

REGERINGSKANSLIET (Ministère suédois des affaires sociale et sanitaire), 1998, « Pension reform in Sweden », miméo.

REYNAUD E. (1996), « La Banque mondiale et les retraites. Une synthèse de l'approche néo-libérale », *Futuribles*, n° 210, juin, p. 37-42.

_____ (dir.) (1999), *Réforme des retraites et concertation sociale*, Bureau International du Travail, Genève.

RUELLAN R. (1993), « Retraites : l'impossible réforme est-elle achevée ? », *Droit social*, n° 12, p. 911-929.

SCHMÄHL W. (1999), « An der Schwelle zum neuen Jahrhundert-vor Weichenstellung für die Alterssicherung in Deutschland », *Die Angestellten Versicherung*, 46, 9, p. 397-412.

THÉRET B. (1996), « De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales : essai d'analyse structurale » in MIRE (1996), p. 439-503.

TSEBELIS G. (1995), « Decision Making in Political Systems : Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism », *British Journal of Political Science*, 25, 3, p. 289-325.

ANNEXE – LES SONDAGES MONTRENT QUE « LES FRANÇAIS SONT FAVORABLES AUX FONDS DE PENSIONS »⁴⁷

- « Les fonds de pension », sondage BVA pour BFM, publié le 26 novembre 1996 (64 % des 913 personnes interrogées sont favorables à la mise en place d'un système d'épargne volontaire permettant aux salariés de constituer une retraite complémentaire sous forme de fonds de pension) ;

- « Les cadres et les DRH plutôt favorables aux fonds de pension », sondage Agence en personne multilignes conseil pour *Les Échos*, publié le 6 janvier 1997 (Pour 80 des 100 DRH et 73 % des 300 cadres interrogés, l'épargne retraite dans l'entreprise constitue un complément de retraite nécessaire) ;

- « Les fonds de pension, vus par les salariés et les employeurs », sondage Credoc/Sofres pour l'Association française des banques, publié le 25 février 1997 (La création d'un régime d'épargne complémentaire en vue de la retraite est jugée positive par 80 % des personnes interrogées – 1 000 salariés privés et 402 responsables d'entreprise) ;

- « Retraites, comment garantir vos revenus », sondage Actilog pour Senior association, publié dans *L'Express* le 21 juin 1998 (62 % des 1 403 salariés estiment indispensables d'épargner pour un complément de retraite) ;

- « L'avenir des retraites et les fonds de pension », sondage Ipsos du 23 octobre 1998 pour l'UDF (Pour assurer l'avenir du système de retraite, 43 % des 940 des personnes interrogées sont favorables à la création des fonds de pension) ;

- « Les pistes pour réformer les retraites », sondage CSA, réalisé les 5 et 6 mars, publié dans *Espace social européen* le 12 mars 1999 (60 % des personnes interrogées – 1 003 électeurs inscrits – sont favorables au développement de l'épargne-retraite par capitalisation) ;

- « Quel avenir pour le système des retraites ? », sondage BVA réalisé en février 1999 pour la CFDT et LCI, publié par *l'Expansion* le 18 mars 1999 (67 % des 955 personnes interrogées sont favorables au développement des fonds de pensions) ;

- « L'avenir incertain des retraites », sondage IFOP réalisé en février 1999 et publié dans *Notre Temps* en avril 1999 (64 % des 952 personnes interrogées sont favorables à l'idée de compléter le système de retraite par répartition au moyen de fonds de pension) ;

- « Les Français favorables aux fonds de pension », sondage Ifop pour Merrill Lynch publié par *Le Figaro* le 23 novembre 1999 (78 % des 941 personnes interrogées approuvent l'idée de fonds de pension privés. Ils souhaitent que l'actuel système de retraite par répartition soit complété (58 %) voire remplacé (20 %) par un système par capitalisation) ;

- « Les actifs s'inquiètent pour leur future retraite », sondage Ipsos réalisé en septembre 1999 et publié par *l'Argus* en décembre 1999 (Pour assurer l'avenir du système, 59 % des 534 actifs interrogés préfèrent un régime mixte, permettant à chacun de compléter le régime obligatoire par son épargne personnelle, aux deux systèmes « purs » que sont la retraite par répartition - 26 % - ou par capitalisation - 14 %).

47. Une partie de nos sources provient de la revue *Le Sondoscope*.